

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 6/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- utvecklingsdirektör Harri Martikainen, inrikesministeriet
- regeringsråd Kari Mäkinen, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Pirjo Lillsunde, social- och hälsovårdsministeriet
- generalsekreterare Tanja Auvinen, Delegationen för jämställdhetsärenden
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- organisationschef Katariina Suomu, Förbundet för mödra- och skyddshem
- verksamhetsledare Leena-Kaisa Åberg, Brottsofferjouren.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskydd
- magister i samhällsvetenskaper Talvikki Ahonen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Statsrådets redogörelsen för den inre säkerheten är den första i sitt slag. Den bygger på regeringen Sipiläs program, som har en skrivning om att sammanställa en redogörelse om den inre säkerheten. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet har behandlat redogörelsen utifrån sitt ansvarsom-

Utlåtande AjUU 6/2016 rd

råde och särskilt gått in på jämställdhetsfrågor, integrering av invandrare, utredning av människohandelsbrott och svart ekonomi.

I redogörelsen avgränsas säkerhet till att avse aktörer inom inrikesförvaltningen. I överensstämmelse med klämmor från riksdagen lyfter regeringen särskilt fram polisens uppgifter och verksamhet. Myndigheterna har identifierat nya hot mot Finlands inre säkerhet. Enligt redogörelsen är förändringarna i säkerhetsmiljön bestående. Redogörelsen visar riktningen för aktiviteterna, lyfter fram nya åtgärder, kartlägger resursbehoven i den nya situationen och regeringen åtar sig att se till att myndigheterna för inre säkerhet har funktionsförmåga i hela landet.

Efter redogörelsen kommer en bredare strategi att utarbetas, som inbegriper alla aktörer inom den inre säkerheten. Den ersätter tidigare program för den inre säkerheten och styr, vid sidan av regeringsprogrammet, åtgärderna för att stärka den inre säkerheten de kommande åren. Målet är att Finland ska vara världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete.

Sammanhållen inre säkerheten

En sammanhållen inre säkerhet har tidigare (2004, 2008, 2012) skissats upp i tre brett förankrade program för den inre säkerheten. I de anknytande principbesluten ses den inre säkerheten i ett omfattande och sammanhållet perspektiv, där medborgarnas välbefinnande, stark social kohesion och gemenskap, ekonomisk stabilitet och ett vitalt samhälle spelar en framträdande roll. Vad beträffar insatserna för att förbättra säkerheten framhålls vikten av att aktörerna avtalar om och tidsmässigt anpassar åtgärderna.

Utskottet noterar att den inre säkerheten i redogörelsen avgränsas till aktörer inom inrikesförvaltningen. Det är beklagligt, anser utskottet och understryker att inre säkerhet i mycket hög grad handlar om en känsla av säkerhet och konkret fysisk säkerhet i omgivningen, som tar sig uttryck i vardags säkerheten. Redogörelsen stöder sig på en mycket avgränsad sektor och möjliggör inte en bred debatt i riksdagen om Finlands inre säkerhet.

Det är viktigt att den kommande strategin för den inre säkerheten har bred täckning inom området. Vidare är det viktigt att alla förvaltningsområden och de främsta aktörerna i civilsamhället med säkerhetsförankring får vara med i arbetet. Samtidigt understryker utskottet vikten av förebyggande arbete för att förhindra brott och störningar.

Hur polisens resurser används

De minskade anslagen till polisen kommer enligt redogörelsen särskilt tydligt fram i att den synliga och systematiska övervakningen har minskat, att utredningen av anmälda brott drar ut på tiden och att upplärningsprocenten minskat. Med de rådande resurserna ökar kraven på att dra ner på i synnerhet den förebyggande verksamheten. Polisen kan inte låta bli att undersöka brott. Följaktligen är minskad polisverksamhet för att uppdaga dold brottslighet den enda tillgängliga möjligheten att prioritera inom brottsbekämpningen, enligt redogörelsen.

Vidare är det enligt redogörelsen nödvändigt att skapa ett system för att för en bestämd tid lägga fast tyngdpunkter och prioriteringar i polisverksamheten när det gäller allmän ordning och säker-

Utlåtande AjUU 6/2016 rd

het samt förebyggande, avslöjande och utredning av brott. De bör vara realistiska i relation till polisens krympande resurser.

Våld i nära relationer och Istanbulkonventionen

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Istanbulkonventionen, trädde i kraft i Finland den 1 augusti 2015. Konventionen har bestämmelser om handlingsprinciper, förebyggande av våld, skydd för våldsoffer och stödtjänster till offer. Förpliktelseerna i konventionen är således nära relaterade till den inre säkerheten i samhället och de avser inrikesministeriets kompetensområde. Också EU:s direktiv om offer för kriminalitet innehåller skyldigheter knutna till den inre säkerheten.

Arbetet för att få bukt med våld i nära relationer har haft alltför små resurser i Finland. I uppföljningsrapporten (2016) om genomförandet av rekommendationerna från FN:s övervakningskommitté för konventionen om avskaffande av all slags diskriminering mot kvinnor (CEDAW) sägs det att Finland inte har genomfört rekommendationen om att avsätta tillräckligt mycket medel för programmet för att minska våldet mot kvinnor och strategier i syfte att avskaffa våld mot kvinnor. Kommittén förväntar sig att Finland i sin nästa rapport 2018 ger information om vilka åtgärder som har vidtagits för att genomföra rekommendationerna.

Utskottet framhåller att Finland måste bli betydligt bättre på att motarbeta våld i nära relationer och myndigheterna satsa mer på arbetet för att vi ska leva upp till skyldigheterna bättre. Det är beklagligt att kraven i Istanbulkonventionen inte beaktas i redogörelsen eller i prioriteringarna för att säkerställa myndigheternas verksamhet.

Utskottet påpekar också att redogörelsen inte gör någon skillnad mellan kvinnor och män när det gäller inre säkerhet, säkerhetsrisker och hur risker motverkas.

Våld i nära relationer är ett omfattande fenomen, som medför en allvarlig säkerhetsrisk för tiotusentals människor varje år. Institutet för hälsa och välfärd (THL) definierar i ett meddelande fenomenet som våld där förövaren är en nuvarande eller tidigare partner, en familjemedlem eller någon annan närstående. Oftast är offren kvinnor eller barn. Dessutom får kvinnor fler och allvarligare skador än män. Mestadels är det kvinnor som dör i denna form av våld.

Enligt THL skiljer sig våld i nära relationer från andra typer av våld som brott, som våldstyp och som upplevelse. Platsen är ofta hemmet och förövaren partnern eller en person som offret delar vardagen med. Myndigheterna eller andra utomstående får inte alltid reda på våldshandlingarna eftersom de är förknippade med skam, skuld och tystnad. Våld i nära relationer uppfattas inte heller alltid som ett brott på samma sätt som våld som begås av någon okänd. Men våldshandlingarna påverkar i många hänseenden de berörda personernas välbefinnande, hälsa och säkerhet.

Tidigare program för den inre säkerheten har i varierande omfattning räknat upp åtgärder för att förebygga och ingripa vid våld i nära relationer. Det är bara att beklaga att redogörelsen inte alls går in på våld mot kvinnor som fenomen. Våld i nära relationer och sexuellt våld förekommer i texten bara i några lösryckta meningar.

Utlåtande AjUU 6/2016 rd

Utskottet understryker att polisen och de politiska beslutsfattarna bör allokera resurserna med hänsyn till att de bör kunna identifiera de karakteristiska drag för bristande jämställdhet som leder till att människor råkar in i olika typer av säkerhetssituationer och har olika upplevelser av säkerhet. Vidare framhåller utskottet att våld i nära relationer och sexualbrott inte bör klassas som obetydliga eller mindre allvarliga brott. Det måste avsättas tillräckligt stora resurser för undersöka och utreda den typen av brott.

Redogörelsen går in på medling i brottmål och tvistemål och det sägs att medling oftare bör ersätta förundersökning vid mindre brott. Det är inte problemfritt att tillämpa medling vid brott som gäller våld i nära relationer eftersom offret och förövaren har en nära relation och är beroende av varandra, påpekar utskottet. I synnerhet vid brott i samband med våld i nära relationer bör medling tillämpas med stor hänsyn och bara när det är befogat, påpekar utskottet och påminner om att regeringen i sitt jämställdhetsprogram för 2016–2019 åtar sig att göra en utredning om medlingsprocesser vid våld i nära relationer.

Dessutom framhåller utskottet att Finland de senaste tio åren har tagit fram ett stort antal modeller och program för att intervensera vid våld, hänvisa brottsoffer och förövare till stödverksamhet och utveckla det multidisciplinära samarbetet. Polisen har spelat en framträdande roll bland annat i arbetsgruppen MARAK, som försöker hjälpa offer för allvarligt våld i nära relationer och personer med risk för att bli utsatta för sådant våld. Det är viktigt att polisen också i fortsättningen är aktiv i den typen av verksamhet. En studie från 2001 visar att Finland kunde spara 90 miljoner euro på årsbasis genom att förebygga våld i nära relationer. Våldsförebyggande åtgärder är alltså kostnadseffektiva, framhåller utskottet.

Invandring och integration

De asylsökande har varit fler än någonsin tidigare och detta medför stora utmaningar för asylprocessen, integrationen och återsändandet av dem som fått avslag, säger regeringen i redogörelsen. Redogörelsen hänvisar till att regeringen i december 2015 offentliggjorde ett asylpolitiskt åtgärdsprogram med över 80 åtgärder med ansvaret fördelat på flera förvaltningsområden. Programmet syftar till att få bättre kontroll över den explosionsartat ökade asylsituationen från 2015. Åtgärder som föreslås är att effektivisera asyl- och återsändningsprocesserna, få kostnaderna i schack och integrera dem som fått asyl.

Utskottet konstaterar att de asylsökande har varit färre i år; antalet har sjunkit till nästan samma nivå som före 2015. Fram till den 18 september hade 4 455 asylsökande registrerats, medan siffran var 32 476 totalt för 2015.

Ett flertal lagreformer har införts utifrån handlingsprogrammet. Asylsökandes rätt att få rätts hjälp har inskränkts och besvärfristerna till förvaltningsdomstolarna förkortats. Dessutom har skrivningen om humanitärt skydd strukits i utlänningslagen. Vidare har reglerna för familjeåterförening stramats åt. Numera krävs det att asylsökande med sekundärt skydd ska kunna försörja familjemedlemmarna.

Integrering spelar en stor roll för hur kriminaliteten och den inre säkerheten påverkas av invandringen, enligt redogörelsen. Utskottet framhåller att strängare regler för familjeåterförening kan

Utlåtande A;UU 6/2016 rd

inverka negativt på integreringen. Rädsla och ångest följer av att man lever långt borta från sin familj och inte vet hur familjen klarar sig. Det gör det svårare att koncentrera sig på studier och jobsökning.

Avslagen på asylansökningar kommer att leda till att antalet papperslösa ökar kraftigt, enligt uppgifter som utskottet fått. När tillvaron som papperslös blir utdragen, hopar sig de sociala problemen. Papperslösa är samtidigt rättslösa och löper därför extra stor risk för att bli utnyttjade på många olika sätt. Å andra sidan kan det rättslösa tillståndet locka eller tvinga dem att begå brott. På sikt kan de papperslösas problem och faror bli en säkerhetsrisk för hela befolkningen. Utskottet föreslår att regeringen följer upp antalet papperslösa och de anknytande problemen och i förekommande fall vidtar nya åtgärder.

Undersökning av människohandelsbrott

I redogörelsen sägs det att den enda möjligheten att prioritera inom brottsutredning är att minska den polisverksamhet som ska avslöja dold brottslighet. Brott av den här typen är bland annat människohandel och brott som sker på datanäten.

Utskottet påpekar att människohandel är en allvarlig form av organiserad brottslighet och det tvärtom krävs mycket större aktivitet för att bekämpa den. Vidare måste åtgärderna för att infria offrens rättigheter intensifieras.

I sin tillsynsverksamhet har arbetarskyddsmyndigheterna stött på ett flertal fall med starka indicier för arbetsrelaterad människohandel. Fallen med arbetsrelaterat utnyttjande kopplade till människohandel avancerar dock inte alltid så långt i processen att de betecknas som människohandelsbrott. Det beror på att de juridiska begreppen går in i varandra och ibland är bristfälliga. I stället undersöks fallen under andra brottsrubriceringar, bland annat ockerliknande diskriminering i arbetslivet eller grovt ocker. Både i utredningen och i själva domslutet är offren i sådana fall juridiskt sett i underläge jämfört med offer för människohandelsbrott. Om en person i brist på bevis betraktas som offer för ockerliknande diskriminering i arbetslivet och inte som offer för människohandel, slussas han eller hon inte in i hjälpsystemet, eller slussas alternativt ut ur systemet. Utredningen av brottslighet med koppling till arbetsrelaterad människohandel och skyddet för offren för den typen av brott och liknande aktiviteter behöver fortfarande förbättras, när offren inte får fullgott skydd i brist på bevis eller av andra orsaker.

När människohandel, anknytande prostitution och tvångsarbete utreds, bör hänsyn framför allt tas till mycket utsatta människor, bland annat minderåriga asylsökande, unga med uppehållstillstånd och papperslösa personer.

Det är viktigt att allvarliga människohandelsbrott utreds fullt ut. Ju färre fall som avancerar ända fram till brottsutredning och dom, desto svårare är det att motivera offren att söka hjälp och samarbeta med polisen. Förtroendet för systemet och den inre säkerheten ökar när fallen får en lycklig utgång, förövarna döms och offret får ersättning.

Utlåtande A;UU 6/2016 rd

Kampen mot svart ekonomi

Arbetskyddsmyndigheten har länge samarbetat med polisförvaltningen kring tillsynen över säkerheten i arbete. På senare år har samarbetet särskilt varit inriktat på fall för att minska de olägenheter som svart verksamhet har för arbetstagarna, företagen och samhället.

Vid sannolika skäl att misstänka att en straffbar gärning har begåtts kan arbetskyddsmyndigheten göra anmälan till polisen. Anmälningarna gäller ofta fall när arbetsgivare exempelvis anlitar utländsk arbetskraft utan arbetstillstånd eller inte uppfyller sina skyldigheter enligt arbetstidslagen.

En del av de straffbara gärningarna är försummelser av typ förseelser, och de kräver enligt arbetskyddsmyndigheten ingen kompletterande utredning i förundersökningen. När ett fall förs över till polisen händer det emellertid ofta att polisen beslutar inskränka förundersökningen med hänvisning till att brottet är obetydligt eller att det inte finns ekonomiska resurser. Om samma praxis pågår länge, kan det urholka förtroendet för myndigheterna och i värsta fall underblåsa osund konkurrens och svart verksamhet.

Det är viktigt att arbetskyddsmyndigheten får fler möjligheter att tillämpa administrativa sanktioner vid försummelser av typ förseelser. I klara fall av förseelse bör arbetskyddsmyndigheten kunna påföra straff, exempelvis i ett förfarande med försummelseavgift. Det har myndigheten fått goda resultat av i tillsynen över beställansvarslagen. Det överlappande arbetet skulle minska och tillsynen bli effektivare om arbetskyddsmyndigheten får meddela påföljd i stället för polisen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 4.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tarja Filatov sd
vice ordförande Heli Järvinen gröna (delvis)
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Reijo Hongisto saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Utlåtande AjUU 6/2016 rd

medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Eero Suutari saml
medlem Martti Talja cent
medlem Juhana Vartiainen saml
medlem Eerikki Viljanen cent
ersättare Antero Laukkanen kd.

Sekreterare var

utskottsråd Marjaana Kinnunen.

Utlåtande AJU 6/2016 rd
Avvikande mening

AVVIKANDE MENING

Motivering

I utlåtande säger utskottet följande: ”Dessutom får kvinnor fler och allvarigare skador än män.” Meningen kan anses stämma i det hänseendet att de flesta offer vid brott mot liv i nära relationer är kvinnor. Vidare finns det starka indicier för att det oftare är kvinnor än män som faller offer för återkommande våld i nära relationer.

Å andra sidan är offret oftare en man än en kvinna i de fall av grov misshandel och försök till brott mot liv som polisen får vetskap om (statistik över brott och tvångsmedel 2015). Följaktligen kan man med fog säga att påståendet i utlåtandet är minst sagt kontroversiellt.

Meningen ingår i ett avsnitt omfattande två stycken, som är kopierade ur informationsmaterial på THL:s webbsida. Under behandlingen hörde utskottet inga sakkunniga om könsfördelningen vid våld i nära relationer, utan temat togs in i utlåtandet efter den allmänna debatten i utskottet.

Jag tycker det är olämpligt att direkt kopiera in populariserad text med problematiskt innehåll i ett utlåtande. Också myndighetskällor kan innehålla fel och inexaktheter. Därför bör sakkunniga höras om dem precis som om all annan information. Utskottet behandlar ett stort spektrum av frågor och man kan inte förutsätta att ledamöterna ska vara experter på allt.

Vid frågor som inte är allmänt kända eller erkända bör alla faktapåståenden i utlåtanden bygga på utfrågning av sakkunniga eller åtminstone på källor som alla ledamöter har tillgång till.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 4.10.2016

Anna Kontula vänst