

Förvaltningsutskottet

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till utrikesutskottet, finansutskottet, lagutskottet, försvarsutskottet, ekonomiutskottet, framtidsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- utrikesutskottet UtUU 8/2016 rd
- finansutskottet FiUU 5/2016 rd
- lagutskottet LaUU 14/2016 rd
- försvarsutskottet FsUU 8/2016 rd
- social- och hälsovårdsutskottet ShUU 5/2016 rd
- ekonomiutskottet EkUU 33/2016 rd
- framtidsutskottet FrUU 5/2016 rd
- arbetslivs- och jämställdhetsutskottet AjUU 6/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kanslichef Päivi Nerg, inrikesministeriet
- överdirektör Kauko Aaltomaa, inrikesministeriet
- räddningsöverdirektör Esko Koskinen, inrikesministeriet
- avdelningschef, generalmajor Ilkka Laitinen,
- överdirektör Jorma Vuorio, inrikesministeriet
- projektchef Kimmo Himberg, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Häikiö, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Maarit Nikander, inrikesministeriet
- äldre forskare Katri Pynnöniemi, Utrikespolitiska institutet
- ledande expert Hannu Himanen, utrikesministeriet
- ambassadråd Leena Pylvänäinen, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Jyri Raitasalo, försvarsministeriet
- budgetråd Kirsti Vallinheimo, finansministeriet

Betänkande FvUB 5/2017 rd

- konsultativ tjänsteman Pirjo Lillsunde, social- och hälsovårdsministeriet
- statsåklagare Mikko Männikkö, Riksåklagarämbetet
- ansvarig överläkare Hannu Lauerma, Psykiatriska sjukhuset för fångar
- direktör Martti Kunnasvuori, Nödcentralsverket
- chef, polisråd Robin Lardot, Centralkriminalpolisen
- biträdande chef Raimo Pyysalo, Migrationsverket
- forskare, projektledare Heidi Tiimonen, Räddningsinstitutet
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- polisdirektör Tomi Vuori, Polisstyrelsen
- chef för operativa avdelningen vid huvudstaben, övl Vesa Mäntylä, Försvarsmakten
- forskare, doktor i militärvetenskaper Saara Jantunen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- forskningsområdeschef Mikko Lappalainen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- äldre avdelningsstabsofficer Juha-Antero Puistola, Säkerhetskommittén
- generalsekreterare Vesa Valtonen, Säkerhetskommittén
- direktör för bevakningsavdelningen Sami Rakshit, Tullen
- polischef, poliskommendör Lasse Aapio, Helsingfors polisinrättning
- polischef Taisto Huokko, Polisinrättningen i Östra Finland
- polischef Kari Rantala, polisinrättningen i Östra Nyland
- polischef Risto Lammi, Polisinrättningen i Österbotten
- räddningsdirektör Harri Setälä, Södra Österbottens räddningsverk
- forskardoktor Hanna Smith, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- direktör, professor Tapio Lappi-Seppälä, Helsingfors universitet, Institutet för kriminologi och rättspolitik
- direktör, planerings- och analysavdelningen Christian Fjäder, Försörjningsberedskapscentralen
- redaktör Jessikka Aro, Rundradion
- jurist Camilla Häggglund, Ålands landskapsregering
- ordförande Antero Rytkölä, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- ordförande Yrjö Suhonen, Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- verksamhetsledare Isto Kujala, Finlands Avtalsbrandkårers Förbund rf
- Cyber Security Advisor Erka Koivunen, F-Secure Oy
- universitetslärare, doktorand Tapio Juntunen
- juris kandidat Mikko Paatero
- f.d. inrikesminister Kari Rajamäki.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Republikens presidents kansli
- Helsingfors tingsrätt
- polisinrättningen i Lappland
- Polisyркeshögskolan
- Tullen
- Finlands Kommunförbund

Betänkande FvUB 5/2017 rd

- Akava ry
- Finlands näringsliv rf
- Finansbranschens Centralförbund rf
- Gränssäkerhetsunionen rf
- Finlands Advokatförbund
- Finlands Juristförbund rf
- Suomen Syyttäjähdistys ry
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Tullförbundet rf
- Tullin akavalainen yhdistys ry
- Tulltjänstemannaförbundet rf
- beskattningsråd Markku Hirvonen.

Inget yttrande av

- Skatteförvaltningen
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Företagarna i Finland rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

1. DEN INRE SÄKERHETEN ÄR GRUNDVALEN FÖR DEN FINLÄNSKA DEMOKRATIN OCH VÄLFÄRDSSAMHÄLLET

Den säkerhetspolitiska miljön i vårt land har förändrats snabbt som en del av den europeiska säkerhetspolitiska miljön. Den inre respektive yttre säkerheten blir allt mer sammankopplade. I det nya läget får den inre säkerheten en framträdande betydelse. Den inre säkerheten utgör grundvalen för demokratin och välfärdssamhället. Polisen, gränsbevakarna, nödcentralsoperatörerna, räddningsväsendets personal och migrationsförvaltningens tjänstemän säkerställer inom ramen för sina lagfästa uppdrag att de säkerhetsuppgifter som är nödvändiga för samhällsfreden och för att samhället ska fungera blir utförda under årets alla dagar, dygnet runt. I en omvärld som förändras och blir allt mer internationell kan vi inte pruta på de här uppgifterna utan att äventyra den kärna i rättsstaten som gör Finland till Finland.

2. BEGREPPET INRE SÄKERHET

Gemensamma värderingar, välfärd, demokrati, tillförlitlig förvaltning, rättsstat och fungerande institutioner skapar en grund för stabilitet och inre säkerhet i vårt samhälle. Den aktuella redogörelsen är med fog fokuserad på den så kallade hårda inre säkerheten. Som det står i redogörelsen utgörs den inre säkerheten inte uteslutande av säkerhetsmyndigheternas verksamhet.

Den påverkas bland annat av utslagning, inkomstskillnader, sysselsättningsläge, alkohol- och narkotikapolitik, ekonomisk situation och likvärdighet. Familjerna, närkretsarna, social- och hälsovårdsväsendet samt skolorna har ett viktigt ansvar för det välbefinnande som ger säkerhet. Utanförskap är ofta förknippat med ensamhet. Det är också viktigt för människan att uppleva delaktighet i samhället.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Det förtroende som människorna har för varandra och för myndigheterna är en betydelsefull konkurrensfaktor när företag väljer var de ska etablera sig geografiskt i en allt mer instabil värld. Tack vare utbildningsnivån är Finland en stark internationell aktör och utgör därför en intressant samarbetspartner och ett attraktivt land för placering av arbete och produktion som ger högt mervärde.

Säkerheten kan mätas exempelvis med olika nyckeltal för prestationer och händelser. Känslan av trygghet är svår att mäta men ska ändå inte förringas. I Finland litar människorna fortfarande på varandra och det förtroendet måste vi hålla fast vid på alla tänkbara sätt. Förtroendet har en särskild betydelse i samhället, för det stärker den sociala enigheten som skapar grunden för säkerhet, en trygghetskänsla och ett välfungerande samhälle. Myndigheterna måste ha bättre kapacitet än i nuläget för att kunna vidmakthålla och befästa den inre säkerheten i en komplex och föränderlig omvärld med nya och ökade hotfaktorer. Men det behövs också samarbete på bred front mellan myndigheter, frivilligorganisationer, företag och en mångfald andra aktörer.

I ett bredare perspektiv är förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön också relaterade till en oro över att värderingarna och handlingsmodellerna i samhället urholkas och förringas. Då skapas en grogrund för marginalisering, extremt tänkande, osäkerhet, instabilitet, konflikter, hatpropaganda och aggressivt beteende i sociala medier. Allt detta kan undergräva människornas förtroende för varandra och det finländska samhället.

I säkerhetsstrategin för samhället 2010 definieras inre säkerhet som ett samhällstillstånd där var och en kan åtnjuta de rättigheter och friheter som rättssystemet garanterar utan att känna befogad rädsla och otrygghet på grund av brottslighet, störningar, olyckor, fenomen eller förändringar i det finska samhället eller i den internationaliserade världen.

Utskottet har behandlat läget beträffande inre säkerhet utifrån den aktuella redogörelsen och regeringens uppdrag som bygger på riksdagens uttalande (FvUB 7/2013 rd — RSv 77/2013 rd — RP 15/2013 rd) med fokus på hur de främsta säkerhetsmyndigheterna klarar av sina uppgifter och förmår sköta allmänhetens och hela samhällets säkerhet (security), också med hänsyn till betydelsen av inre säkerhet i bredare bemärkelse (safety) som ett led i den inre säkerheten över lag. I arbetet med strategin för den inre säkerheten, som riksdagen inte är involverad i, kommer man sannolikt också att gå in på det här bredare säkerhetsbegreppet.

3. ÖVERGRIPANDE SÄKERHET OCH TRE REDOGÖRELSE – DEN FÖRÄNDRADE SÄKERHETSPOLITISKA MILJÖN

3.1 Tre säkerhetsredogörelser och behov av en särskild redogörelse om inre säkerhet

Under den innevarande valperioden har regeringen lämnat tre säkerhetspolitiska redogörelser: den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (SRR 6/2016 rd), redogörelsen för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd) och den försvarspolitiska redogörelsen (SRR 3/2017 rd). Avsikten är att de här tre säkerhetsredogörelserna ska utgöra den centrala referensramen för övergripande säkerhet.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Hotbilderna i redogörelserna är likartade. På grund av de olika sektorspecifika utgångspunkterna är hotbilderna ändå inte helt identiska utan fokus varierar efter sektor när det gäller mål och åtgärder.

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik vilar på värderingarna och rättigheterna enligt grundlagen och på skyldigheterna att främja dessa. Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen är målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik att stärka Finlands internationella ställning, trygga vår självständighet och territoriella integritet, förbättra finländarnas säkerhet och välfärd och upprätthålla ett fungerande samhälle. I sista hand är målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik att undvika att hamna i en militär konflikt. Försvarsredogörelsen beskriver regeringens försvarspolitiska riktlinjer för upprätthållande, utvecklande och användning av försvarsförmågan. Försvarsredogörelsen och genomförandet av den ska säkerställa att Finlands försvarsförmåga motsvarar säkerhetsmiljön. De här två redogörelserna sträcker sig tidsmässigt ända till mitten av nästa årtionde. De väger in det faktum att bruk av militärt våld och hot om militärt våld åter ingår i metodarsenalen i vår säkerhetspolitiska miljö, åtminstone i ett bredare perspektiv.

Redogörelsen för den inre säkerheten och den anknytande strategin för den inre säkerheten fungerar som en vägkarta till målet att Finland ska vara världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete. Men det tidsspänn som redogörelsen gäller är med tanke på långsiktigt utvecklingsarbete beklagligt kort, det vill säga den återstående tiden av den pågående valperioden. För konsekvensens skull måste tidsspännet vara detsamma som i de två andra redogörelserna, i synnerhet med hänsyn till förändringarna i omvärlden.

Förvaltningsutskottet har för behandling fått den genom tiderna första redogörelsen för den inre säkerheten. I de tidigare utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna nämns begreppet övergripande säkerhet och den inre säkerheten. En separat redogörelse för den inre säkerheten har ändå blivit nödvändig bland annat därför att den inre säkerheten trots ämnets vikt har fått ringa uppmärksamhet i de tidigare utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelserna. Dessutom finns det skäl att minnas att lägesbilden för den traditionella inre säkerheten har förändrats i grunden. Arbetsfältet sträcker sig i dag mer än tidigare in över den traditionella USP-sektorns arbetsfält. Den sakkunskap som aktörerna inom den inre säkerheten innehar behövs i ökande utsträckning inom den internationella diplomatin, i förhandlingar och avtalsprocesser och i annat internationellt samarbete.

De utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder som vidtas påverkar också den inre säkerheten. De åtgärder som faller inom den inre säkerheten påverkar på motsvarande sätt den yttre säkerheten. Här understryker utskottet att av USP-redogörelsens 15 prioriteringar gäller 14 i högre eller lägre grad den inre säkerheten och dess aktörer. Den tyngdpunktsförskjutning som skett är väsentlig (SRR 6/2016 rd — FvUU 40/2016 rd). Med hänvisning till redogörelsen anser utskottet att inrikesministern på tjänstens vägnar bör ingå som permanent medlem i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

3.2 Omvärlden, lägesbilden och den inre säkerheten i Finland och Europa

Finlands inre säkerhet är beroende av säkerhetsläget i de övriga EU-staterna och i grannländerna. Den europeiska säkerhetspolitiska miljön har förändrats snabbt till följd av kriserna i närområde-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

na, inte minst krisen i Syrien, terrorismen, den omfattande illegala invandringen och den fortsatta konflikten i Ukraina. Framför allt invandringskrisen hotar unionens fundamentala strukturer och mekanismer. Samtidigt har den säkerhetspolitiska miljön i vårt land förändrats snabbt och kraftigt. Än så länge är det svårt att förutsäga hur säkerhetsläget över lag kommer att påverkas av Storbritanniens beslut om utträde ur EU och maktskiftet i Förenta staterna.

Det verkar fortsatt ske förändringar i Finlands närområden och globalt. Hoten mot den inre och den yttre säkerheten blir allt mer sammanflätade. Det som sker i Syrien och andra krisområden påverkar också den inre säkerheten i Finland. Den största förändringen har skett i de faktorer som påverkar säkerheten i Finland utifrån. De här faktorerna kan också utöva påverkan över långa avstånd. Hit hör bland annat den våldsbejakande extremismen och terrorismen i Mellanöstern och Afrika samt det våld som utövas av IS. Exempelvis den organiserade brottsligheten är i hög grad gränsöverskridande och utnyttjar de samhälleliga problemen, människors svårigheter och bristen på lag och ordning. Bland annat människosmugglingen vittnar om detta.

De försämrade relationerna mellan Ryssland och väst och den omfattande illegala invandringen med anknytande följdverkningar är väsentliga nya hot mot vår säkerhet. Den illegala invandringen kan också utnyttjas som maktpolitiskt redskap. Det har blivit allt svårare att förutse morgondagens säkerhetsläge, och situationen förväntas inte bli bättre inom överskådlig tid. Gränsen mellan militära och icke-militära hot har blivit otydligare. I det här läget måste man med tanke på den inre säkerheten också beakta att icke-militära medel planmässigt kan användas i syfte att utöva påverkan på vårt samhälle.

Samtidigt har förhållandet mellan inre och yttre säkerhet omformats och gränsen mellan dem suddats ut. Det är också viktigt att inse att förändringarna i omvärlden inte uteslutande består av hotbilder. I själva verket pågår exempelvis många typer av hybridpåverkan, som kan ta sig uttryck i bland annat informationspåverkan.

— *Finlands inre säkerhet är beroende av säkerhetsläget i EU-staterna och i de övriga grannländerna. Lägesbilden och omvärlden har förändrats snabbt och kraftigt.*

— *Det har blivit allt svårare att förutse utvecklingen i det instabila säkerhetsläget, och situationen väntas inte bli bättre inom överskådlig tid.*

— *De nya hotfaktorerna har sina rötter i framför allt krisen i Syrien, terrorismen, den omfattande illegala invandringen och läget i Ukraina.*

3.2 Inre säkerhet och Europeiska unionen

För att hantera kriser antog EU inom området för inre säkerhet en europeisk säkerhetsagenda (FvUU 3/2015 rd) och en europeisk migrationsagenda (FvUU 6/2015 rd) 2015, står det i redogörelsen. Sedan våren 2015 har kommissionen dessutom lagt fram åtskilliga lagstiftningsförslag och andra åtgärdsförslag för att upprätthålla den inre säkerheten och få kontroll över migrationskrisen.

Prioriteringarna för EU:s inre säkerhet är

Betänkande FvUB 5/2017 rd

- att bekämpa terrorism, radikalisering som leder till terrorism samt rekrytering till och finansiering av terrorism samt att förstärka gränssäkerheten
- förebygga och förhindra allvarlig och organiserad brottslighet
- förbättra de brottsbekämpande och rättsliga åtgärderna mot it-brottslighet samt att förbättra it-säkerheten.

Åtgärder på längre sikt är enligt migrationsagendan

- minska incitamenten för irreguljär migration
- rädda liv och trygga de yttre gränserna
- en stark gemensam asylpolitik som väger in Europas skyldighet att skydda dem som behöver skydd
- en ny politik för laglig migration.

I redogörelsen nämner regeringen också att kommissionen i december 2015 lade fram förslag om att inrätta ett europeiskt gräns- och kustbevakningssystem och ändra kodexen om Schengen-gränserna för att effektivisera gränskontrollerna vid de yttre gränserna. Våren 2016 lade kommissionen dessutom fram nya förslag gällande den smarta gränsförvaltningen och det gemensamma asylsystemet i EU (Dublinförordningen).

Här finns det skäl att påpeka att ett nytt europeiskt kust- och gränsbevakningssystem har inrättats med Frontex som bas och att systemet inledde sin verksamhet i slutet av 2016 (FvUU 2/2016 rd). EU har siktat på ett gemensamt asylsystem ända sedan Finlands första ordförandeskap. Det här målet ställdes i Tammerforsprogrammet 1999, en mångårig handlingsplan för rättsliga och inrikes frågor. Projektet har gjort framsteg under årens lopp, men det har gått trögt och varit behäftat med brister. De här bristerna måste åtgärdas för att vi ska få kontroll över invandringskrisen.

Kommissionen har följaktligen lagt fram ett omfattande lagstiftningspaket om ett gemensamt europeiskt asylsystem (Common European Asylum System; CEAS). Utskottet har i sina utlåtanden på ett allmänt plan uttryckt sitt stöd för kommissionens förslag (FvUU 31/2016 rd, FvUU 33/2016 rd, FvUU 34/2016 rd, FvUU 35/2016 rd, FvUU 36/2016 rd, FvUU 37/2016 rd och FvUU 38/2016 rd). Behandlingen pågår fortfarande i EU. Utskottet ser det som viktigt att ett effektivt nytt europeiskt asylsystem godkänns i brådskande ordning och att medlemsländerna inför systemet effektivt och samordnat.

Efter att läget på Medelhavet tillspetsades 2015 har EU vidtagit olika åtgärder mot orsakerna till och följderna av irreguljär invandring från Afrika (se t.ex. FvUU 23/2015 rd). EU har bestämt att de civila krishanteringsinsatserna i utrese- och transitländerna i bland annat Afrika ska byggas ut och deras uppdrag ska stärkas. Behovet av nya insatser ska övervägas. Det senaste meddelandet på unionsnivå som utskottet tagit del av gällande migration längs den centrala Medelhavsrutten och om att hantera flödena och rädda liv är daterat i Bryssel den 17 februari 2017 (JOIN (2017) 4 final/2).

Med avseende på säkerhetssektorn hänvisar utskottet till den nyaste rapporten från kommissionen: "Femte rapporten om framsteg i riktning mot en effektiv och verklig säkerhetsunion" (Bryssel 2.3.2017, COM (2017) 203 final). I rapporten beskrivs det pågående genomförandet av lagstiftningsprioriteringar och andra åtgärder för att förbättra medborgarnas säkerhet. I fråga om

Betänkande FvUB 5/2017 rd

redan vidtagna och pågående EU-åtgärder gällande den inre säkerheten och migrationskrisen hänvisar utskottet till det som i större detalj relateras i utskottets utlåtanden om EU-ärenden 2015, 2016 och början av 2017 samt nedan i det här betänkandet.

Som ett led i beredningen av redogörelsen om den inre säkerheten riktades en enkät till Finlands beskickningar med syftet att jämföra Finlands situation och förfaranden med andra länder. Enkäten skickades till 16 beskickningar och besvarades av 11. Enkätresultaten visar bland annat följande.

- De jämförda EU-länderna satsar omfattande resurser och kunskaper på den inre säkerheten för att kunna ta hand om sina nuvarande uppgifter på ett effektivt och hållbart sätt och för att kunna tackla nya hot med trovärdiga och flexibla lösningar.
- I en europeisk jämförelse är den förvaltning som står under Finlands inrikesministerium effektivt ordnad för att reagera på hot som har betydelse för den inre säkerheten. Finlands modell motsvarar dessutom i stor utsträckning det som en del av de jämförda länderna eftersträvar genom reformer.
- Alla jämförda länder har ringat in de viktigaste utmaningarna i miljön för den europeiska inre säkerheten. De delar också uppfattningen att viktiga teman för närvarande är migration, gränssäkerhet, cybersäkerhet, brottsbekämpning och terrorismbekämpning.

I EU ligger det fortfarande i första hand på medlemsstaternas ansvar att sörja för den inre säkerheten. Utöver de nationella åtgärderna behövs det effektiva och samordnade lösningar på EU-nivå för att tackla de här hoten. Finlands inre säkerhet är starkt bunden till säkerhetssituationen i de andra EU-länderna och grannländerna. Säkerhetsläget kräver samarbete mellan medlemsländerna. Även därför är det viktigt att lagstiftningen för närvarande ses över (RP 107/2016 rd) för att stärka den här typen av samarbete och för att medlemsländerna ska kunna ge varandra stöd och bistånd också inom området för inre säkerhet utifrån solidaritetsklausulen (artikel 222 i FEUF) och klausulen om ömsesidigt bistånd (artikel 42.7 i EUF) i Lissabonfördraget.

— Hoten mot den inre säkerheten och hoten till följd av invandringskrisen innebär utmaningar för EU:s fundamentala strukturer och mekanismer.

— Medlemsländerna satsar resurser och kompetens på inre säkerhet och åtgärder för att lösa invandringskrisen.

— EU strävar efter att göra sina åtgärder mer effektiva. Följaktligen ökar också trycket på medlemsländerna när det gäller att få åtgärderna genomförda.

4. ALLMÄNT OM REDOGÖRELSEN FÖR DEN INRE SÄKERHETEN

4.1 Uppdrag från riksdagen att upprätta en redogörelse om den inre säkerheten

Den 11 juni 2013 förutsatte riksdagen att regeringen före utgången av 2017 förelägger riksdagen

- 1) en övergripande och detaljerad redogörelse om den inre säkerhetens tillstånd

Betänkande FvUB 5/2017 rd

- 2) *verksamhetsresultaten hos de myndigheter och andra aktörer som har hand om den inre säkerheten*
- 3) *utvecklingsbehov och utmaningar i fråga om verksamheterna samt*
- 4) *de mer långsiktiga ekonomiska resurserna och andra resurser som behövs för olika uppgifter (FvUB 7/2013 rd — RSv 77/2013 rd — RP 15/2013 rd).*

Uttalandet bottenar i den långvariga, gradvisa försämringen av verksamhetsförutsättningarna för de myndigheter som är centrala för den inre säkerheten och i de negativa följdverkningarna för den inre säkerheten och säkerhetstjänsterna för medborgarna. I egenskap av fackutskott för inre säkerhet har förvaltningsutskottet i sina utlåtanden om statsbudgeten och ramarna för statsfinanserna upprepade gånger under en längre tid lyft fram de problem som gäller hjälpen till medborgarna i brådskande uttryckningar, brottsbekämpning, gränssäkerhet, räddning av människoliv vid olyckor, nödcentralernas kapacitet, andra väsentliga tjänster relaterade till inre säkerhet i vårt samhälle och förebyggande verksamhet.

Uppdraget från riksdagen går ut på att det utifrån en ingående analys måste tas fram en lägesbedömning av den inre säkerheten både i ett övergripande perspektiv och på detaljnivå. Sedan ska målen för den inre säkerheten ställas upp och målnivå, tidsplan och metoder för genomförande bestämmas. Resurserna och övriga tillvägagångssätt för att genomföra de åtgärder som behövs för att nå målen ska uppges. Därutöver är det nödvändigt med en långsiktig plan och handlingsmodell som bygger på en heltäckande lägesbild och analys, på grund av dels administrativa, operativa och lagstiftningsmässiga ändringar, dels avsaknad av en heltäckande och samtidigt ingående samlad bedömning. För att verksamheten ska kunna utvecklas och utmaningarna bemötas måste infallsvinkeln vara analytisk och långsiktig. Slutsatserna måste bygga på hållbart faktaunderlag.

Förändringen i omvärlden har ytterligare framhåvt skyldigheten att upprätta en redogörelse med det innehåll som avses i uttalandet. Det väsentliga är att det tas fram en långsiktig plan för mål, verksamhet, åtgärder och resurser för flera valperioder framåt och att det görs ett åtagande att följa planen.

Med tanke på systematiskt och rationellt utvecklingsarbete har problemet länge varit att premisserna bestämts på kort sikt, högst för en ramperiod åt gången. Resurserna för de lagfästa uppgifterna har successivt underbudgeterats och sedan har de mest kritiska utgifterna täckts genom tilläggsbudgetar gång på gång. En mer rationell budgetering hade möjliggjort effektivitet, ekonomiska besparingar och framför allt bättre resultat i och med bättre verksamhetsförutsättningar. I sina utlåtanden om budgetpropositioner och ramar för statsfinanserna har förvaltningsutskottet upprepade gånger påpekat att lagfästa utgifter fortlöpande underbudgeteras medvetet (t.ex. FvUU 39/2016 rd).

Avsikten har varit att den särskilda redogörelsen för den inre säkerheten ska gå in på vilka förutsättningar som bland annat polisen, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, räddningsväsendet, nödcentralerna, migrationsmyndigheterna och den prehospitala akutsjukvården har att klara av sina lagfästa uppgifter i den nuvarande säkerhetspolitiska miljön. Utöver detta anser utskottet att redogörelsen också bör ta upp åklagarna, domstolarna och Brottsförklaringsmyndigheten, som alla är relevanta för att det straffrättsliga ansvaret ska fullföljas. Vid sidan av en ingående analys är det

Betänkande FvUB 5/2017 rd

befogat att kräva att redogörelsen ska innehålla motiverade och ansvarsfullt utformade slutsatser om hur de skyldigheter som enligt lag hör till staten ska fullgöras.

Avsikten har inte varit att i det här sammanhanget gå in på den i sig viktiga övriga säkerheten i samhället eller den så kallade mjuka säkerheten (safety), så att en vision ska kunna formuleras för den hårda kärnan i myndighetsfunktionerna inom inre säkerhet. Märk väl att de tre ovannämnda säkerhetsredogörelserna i hög grad bygger på en gemensam lägesbild och tillsammans utstakar de viktigaste riktlinjerna för den övergripande säkerheten i vårt land.

Ambitionen att samtidigt lösa olika samhällsliga problem i en alltför omfattande helhet leder inte till ordentliga resultat i något avseende, vilket också är empiriskt bevisat. I strategin för den inre säkerheten, som regeringen separat upprättar, kan området för inre säkerhet granskas i ett vidare perspektiv i linje med till exempel tidigare projekt för "vardagssäkerhet".

Utvecklingsplanen för polisens personalbehov på lång sikt som utarbetades 2009 och uppdaterades 2011 är den första uppgiftsbaserade utvecklingsplan för inre säkerhet som utskottet känner till. Där uppskattas det totala behovet av polismän 2020 uppgå till 8 296 årsverken, vilket inte inbegriper antalet polisaspiranter på fältpraktik (Poliisi 2020, Inrikesministeriets publikation 16/2011). Planen är utformad utifrån en analys av polisens lagfästa uppgifter. Analysen ligger till grund för en bedömning av vilka förutsättningar polisen har att klara av sina uppgifter på behörigt sätt.

En annan utvecklingsplan som utskottet har vetskap om är en rapport överlämnad den 6 mars 2015 av en parlamentarisk arbetsgrupp om framtiden och de långsiktiga målen för den inre säkerheten och rättsvården i Finland. Arbetsgruppen har definierat målen på lång sikt och grunderna för säkerhetens och rättsvårdens resurser. Synpunkterna och slutsatserna i det här betänkandet och i arbetsgruppen är i stort sett identiska. Säkerhetsläget har dock blivit sämre och obalansen mellan resurser och uppgifter har fortsatt att öka.

För polisens del förutsatte riksdagen separat den 15 mars 2011 att regeringen utarbetar en uppdaterad långsiktig uppgifts-, resurs- och finansieringsplan för polisen och att det också görs ett åtagande om att efterleva den (FvUB 42/2010 rd — RSv 371/2010 rd — RP 224/2010 rd). Men det har inte gjorts någon sådan plan.

Sammanfattningsvis framhåller utskottet att det väsentliga är att ställa upp långsiktiga mål för de lagfästa uppgifterna, att planera verksamheten och att förbinda sig att nå målen. Dessutom måste man inse att de genomgripande förändringarna i omvärlden innebär betydande extra krav på myndigheternas kapacitet och samverkan. Innan beredskapslagen kan tillämpas blir säkerhetsmyndigheternas insatsberedskap och befogenheter viktiga faktorer i den förändrade omvärlden, där nya typer av hot som cyberhot kan få negativa konsekvenser som snabbt uppstår och som berör strategiska funktioner i samhället. Situationen kan plötsligt förändras inom några timmar och myndigheterna måste ha kapacitet att reagera trots det. Därför ser utskottet det som befogat att lagstiftningen inom sektorn för inre säkerhet, åtminstone polisen och gränsbevakningsväsendet, utvärderas med utgångspunkt i att de operativa myndigheterna ska klara av också särskilt krävande säkerhetssituationer som de ställs inför och i princip med samma befogenheter som under normala förhållanden.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

4.2 Redogörelsens uppläggning

Redogörelsen uppges bygga på regeringsprogrammet. Efter en inledning av dåvarande inrikesminister Petteri Orpo följer tre huvudkapitel. Inledningen väger förtjänstfullt in att det har skett stora förändringar i den säkerhetspolitiska miljön. Det skrivs ut att den inre säkerhetens krympande resurser står i strid med säkerhetsmyndigheternas ökande och allt med komplicerade uppgifter, medborgarnas förväntningar samt omvärldens snabba förändring. I det nya läget får den inre säkerheten en framträdande betydelse.

I inledningen står det bland annat helt befogat att det för att förbättra den inre säkerheten i en komplicerad säkerhetsmiljö krävs prestationsförmåga hos myndigheterna men också ett övergripande samarbete mellan myndigheter, internationella aktörer, frivilligorganisationer, företag och talrika andra aktörer.

I redogörelsens första kapitel beskrivs den förändrade omvärlden i Europa och Finland. I samma kapitel presenterar de operativa myndigheterna på inrikesministeriets förvaltningsområde sin syn på den inre säkerhetens tillstånd och framtid. I kapitlet redogörs också för de senaste utvecklings- och effektiviseringsåtgärderna som respektive myndigheter redan har vidtagit.

I redogörelsens andra kapitel redogör samma myndigheter för de insatser som gör det möjligt att reagera på säkerhetsmiljöns förändring och människornas förväntningar också i framtiden. Vid sidan av att presentera olika utvecklingsåtgärder framhåller myndigheterna den obalans som råder mellan tillgängliga resurser och de förväntningar som ställs på myndigheterna.

I redogörelsens tredje kapitel ger regeringen sitt eget svar på bedömningarna av den inre säkerhetens tillstånd i de tidigare kapitlen samt presenterar sina slutsatser som kommer att ligga till grund för den strategi för den inre säkerheten och dess åtgärdsprogram som ska utarbetas efter redogörelsen. Kontentan av regeringens svar är tyvärr att verksamheten måste anpassas efter de godkända ramarna för statsfinanserna. Utvecklingsperspektivet i redogörelsen är mycket smalt och generellt. Detta beskrivs till exempel av att regeringen i fråga om åtgärder påpekar att det behövs en prioritetsordning för uppgifterna men ändå inte lägger fram några förslag för riksdagen om hur detta ska genomföras eller vilka lagfästa uppgifter som inte ska skötas.

Utskottet anser att regeringen bär ansvaret för hela redogörelsen och alla delar i den oavsett hur den är skriven. På vissa punkter motsäger redogörelsen sig själv. I sin inledning identifierar ministern de problem som förvaltningsutskottet upprepade gånger pekat på under årens lopp. Men enligt tredje kapitlet måste verksamheten anpassas efter budgetramarna.

Sammanfattningsvis framhåller utskottet att riksdagen inte ges något annat svar än att redogörelsen är en anpassningsplan i enlighet med de ramar för statsfinanserna som regeringen godkänt och att det under ledning av inrikesministeriet och utan riksdagens medverkan ska upprättas en särskild strategi för inre säkerhet och ett tillhörande åtgärdsprogram.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

4.3 Redogörelsen är en anpassningsplan

Enligt regeringsprogrammet kommer regeringen att se till att de tjänster som rör den inre säkerheten och rättsvården samt myndigheternas funktionsförmåga tryggas i hela landet. I regeringsprogrammet konstateras dessutom att regeringen ska utarbeta en redogörelse för läget i fråga om den inre säkerheten före utgången av 2016. I denna redogörelse ska de mål och mätkriterier som lämpar sig för uppföljning av den inre säkerheten fastställas, och polisens uppgifter och målen för polisverksamheten ska ses över. Grunden för den inre säkerheten består enligt regeringsprogrammet i att polisens operativa handlingsförmåga omfattar hela landet. Det spända säkerhetspolitiska läget i Finlands närområden och nya hotbilder gör att resurserna inom gränsförvaltningen och den inre säkerheten måste ses över och omfördelas så att de motsvarar det förändrade läget. I sitt program lovar regeringen följaktligen att satsa på inre säkerhet och rättsvård. Av denna extra satsning uppges 28,5 miljoner euro bli avdelat för inre säkerhet.

I redogörelsen uppger sig regeringen vara medveten om den inre säkerhetens betydelse. Trots det exceptionellt svåra ekonomiska läget har regeringen lyckats utöka resurserna till den inre säkerheten både i regeringsprogrammet och i rambeslutet våren 2016. Efter att regeringsprogrammet utformades och de tidigare rambesluten fattades har säkerhetssituationen dock försämrats ytterligare, medger regeringen i redogörelsen. Regeringen är medveten om problemen som rör den inre säkerhetens resurser i förhållande till säkerhetsmyndigheternas ökande och allt mer komplicerade uppgifter samt medborgarnas förväntningar. Regeringen lovar att se till att de tjänster som rör den inre säkerheten och rättsvården samt myndigheternas funktionsförmåga tryggas i hela landet.

Detta innebär dock med stöd av redogörelsen bara en strävan att se till att det finns tillgång till brådskande larmtjänster, att östgränsen bevakas på en grundnivå och att gränstrafiken är säker. För det här syftet stabiliseras enligt redogörelsen antalet poliser under innevarande ramperiod på den enligt utskottets mening alldeles för låga nivån av cirka 7 000 poliser. I sina slutsatser lyfter regeringen fram att myndigheterna är föregångare inom teknik och att ny teknik ska tas i drift redan 2020. Arbetet med att utveckla de nya funktionerna kommer att pågå i åratal och dessutom varslar regeringen om att projektfinansieringen kommer att skäras ner. De enda utvecklingsperspektiven i redogörelsen är praktiskt taget utveckling av ny teknik, prioritering av uppgifter och arbete med en separat strategi för inre säkerhet utan riksdagens medverkan. Regeringen lägger inte fram några förslag för riksdagen om ny teknik eller prioritering av lagfästa uppgifter som är bindande för myndigheterna. Den sista delen i redogörelsen verkar vara utarbetad åtskilt från de övriga delarna, eftersom de olika delarna bara ytligt tangerar varandra i sak. I sina utlåtanden pekar också de andra utskotten på konflikter mellan mål och verklighet i redogörelsen (t.ex. LaUU 14/2016 rd).

Det finns skäl att särskilt påminna om att förvaltningsutskottet också i sitt utlåtande om regeringens verksamhetsberättelse för 2014 konstaterade att redogörelsen för den inre säkerheten inte ska vara en anpassningsplan utan att den ska rikta in sig på att med hänsyn till resurserna och på betydligt längre sikt än en ramperiod definiera vad som avses med en godtagbar servicenivå med avseende på uppgifterna. Med tanke på det ekonomiska läget finns det också skäl att beskriva flera olika servicenivåer (FvUU 11/2105 rd).

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Utskottet ser det i sig som positivt att regeringen i sina slutsatser identifierar problemen med den inre säkerheten, åtminstone på ett generellt plan. Utskottet känner emellertid inte till vad den ovannämnda synpunkten bygger på, att resurserna för inre säkerhet har utökats både i regeringsprogrammet och i ramarna för statsfinanserna. Utskottet understryker att det inte rör sig om några extra finansiella resurser som faktiskt genomförts, utan det är en kalkylerad finansiering med koppling till rambesluten. I själva verket har olika nedskärningar kumulativt minskat och kommer fortsättningsvis att minska omkostnadsfinansieringen hela valperioden. Utskottet anser att det också i ett svårt ekonomiskt läge är relevant att säga ut hur det verkligen förhåller sig.

Utskottet framhåller med eftertryck att redogörelsen inte väger in riksdagens uttalande på tillbörligt sätt. Redogörelsen är helt klart en anpassningsplan som bygger på ramarna och inte utgår från en uppgiftsbaserad analys av myndighetsverksamheten eller från ett behov att säkra kapaciteten hos myndigheterna inom området för inre säkerhet. Redogörelsen tar avstamp i en rambaserad finansiering som minskar på kort sikt. Dessutom är perspektivet för snävt eftersom det bara innefattar inrikesförvaltningen. Om redogörelsen hade utarbetats i enlighet med riksdagens uppdrag, skulle den med beaktande av förändringarna och de nya hoten i omvärlden på ett konstruktivt och utvecklande sätt bland annat gynna budgetförfarandena i år och under de kommande åren.

Redogörelsen och den anknyttande 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. Det kan vara svårt att göra en sådan här jämförelse och målet kan snarare redan ha nåtts tidigare. Det är ett faktum att hoten mot säkerheten har ökat och att våra förutsättningar att motverka dem fortlöpande och gradvis har försämrats under en längre tid nu.

Syftet med riksdagens uttalande var uttryckligen att det ska säkerställas att de myndigheter som är viktigast för den inre säkerheten, den hårda kärnan, ska ha kapacitet att på behörigt sätt klara av de uppgifter som hör till säkerhetsmyndigheterna året om, varje dag och dygnet runt. Det handlar inte om myndigheternas intressen utan om medborgarnas behov av säkerhet. Myndigheternas prestationsförmåga bygger för sin del i allt väsentligt på de anställdas arbetsinsatser för att sköta de lagfästa uppgifterna. Dessa kan inte avklaras utan tillbörliga resurser.

I sig är det positivt att en särskild strategi med tillhörande genomförandeplan ska upprättas. Liknande arbete har utförts tidigare. Följden blir dock inte att behovet av en sådan strategi som riksdagen har förutsatt skulle försvinna, minska eller kompenseras på något sätt. Utskottet betonar att riktlinjerna i strategin bör väga in det som står i det här betänkandet om dels de myndigheter som har hand om den inre säkerheten, dels andra frågor.

I överensstämmelse med klämmor från riksdagen lyfter regeringen särskilt fram polisens uppgifter och verksamhet, står det i redogörelsen. Här måste det konstateras att regeringen har tolkat riksdagens uttalande inexact. I uttalandet skiljer riksdagen inte åt polisens uppgifter, verksamhet och resurser från andra myndigheter, utan samma krav på en övergripande och detaljerad redogörelse gäller alla myndigheter som har hand om den inre säkerheten, med hänsyn till uppgifter, verksamhet och resurser. Utanför inrikesförvaltningen rör det sig åtminstone om åklagarna, domstolarna, Brottsförklaringsmyndigheten, Tullen och den prehospitala akutsjukvården.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Redogörelsens svagheter och brister kan också bero på att beredningen saknade parlamentarisk medverkan. Parlamentariska uppföljningsgrupper har däremot deltagit i beredningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och den försvarspolitiska redogörelsen. Utskottet anser att det bör ingå ett parlamentariskt element även i beredningen av redogörelser för den inre säkerheten, till exempel i form av en uppföljningsgrupp. Fördelen med ett sådant förfarande är bland annat att perspektivet på beredningen blir tillräckligt brett.

Enligt utskottets uppfattning är redogörelsen utarbetad som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Exempelvis har Polisstyrelsen eller den polisförvaltning som sorterar under den inte medverkat i beredningen. Bland annat lagutskottet påpekar i sitt utlåtande att olika ministerier och andra aktörer har hörts i ganska liten utsträckning under arbetet med redogörelsen.

— *Redogörelsen motsvarar inte uppdraget av riksdagen att upprätta en redogörelse för den inre säkerheten (FvUB 7/2013 rd — RSv 77/2013 rd — RP 15/2013 rd).*

— *Redogörelsen är en anpassningsplan som kommer att leda till att den inre säkerheten försämras.*

5. FINLANDS INRE SÄKERHET I EN BRYTNINGSFAS – GRUNDVALEN MÅSTE STÄRKAS

5.1 Trygghetskänslan försämras på ett oroväckande sätt

Finländarnas trygghetskänsla är fortfarande hög i internationell jämförelse. Trygghetskänslan förklaras av stark social kohesion, obetydlig korruption samt tilltro till institutioner och i synnerhet till familj och närstående. De vanligaste trygghetsfaktorerna som nämns av finländarna är familj, närstående och andra människorelationer. Annat som ofta uppges skapa trygghet är eget hem, försörjning, arbete och hälsa. Utöver de här grundpelarna för den personliga tryggheten framträder två samlade teman: myndighets- och servicestrukturerna (bland annat polisen, räddningsväsendet, social- och hälsovårdsväsendet, pension och utbildning) och statliga faktorer (bland annat fredligt, säkert, självständigt och demokratiskt land).

I en enkät 2014 ansåg 89 procent av de svarande att Finland var ett tryggt land. Men situationen håller på att förändras på ett oroväckande sätt. Resultaten av en undersökning som planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) gjorde mot slutet av 2015 visade att den tydligaste förändringen jämfört med enkäten året innan var att känslan av otrygghet hade ökat. Två tredjedelar av de svarande upplevde att framtiden kommer att vara mer otrygg, medan lite mer än hälften var av den åsikten 2014. Den ökade känslan av otrygghet är en följd bland annat av snabba omställningar i världen.

Inom området för inre säkerhet orsakas oron enligt undersökningen 2015 i synnerhet av den internationella terrorismen, det ökade antalet asylsökande, utvecklingen i Ryssland och cyberhoten. Beredskapen för det ökade antalet asylsökande bedömdes vara dålig.

De förlängda aktionsberedskapstiderna, den minskade synliga polisverksamheten och den låga andelen uppklarade brott särskilt i fråga om masskriminalitet har bidragit till att trygghetskänslan

Betänkande FvUB 5/2017 rd

har försvagats. En synlig polisövervakning och snabba utryckningar i larmuppdrag har en viktig inverkan på trygghetskänslan. Det bör dock beaktas att trygghetskänslan enligt olika bedömningar påverkas mer av synliga ordningsproblem och föreställningar om olika hot mot säkerheten än av egentlig brottslighet eller verkliga hot.

Den ekonomiska situationen i Finland och nedskärningarna inom offentliga sektorn märks allt tydligare som ett missnöje bland finländarna. Att antalet asylsökande samtidigt vuxit under loppet av 2015 och krävt ekonomiska insatser har ytterligare förstärkt det negativa klimatet och mot-sättningarna samt försvagat trygghetskänslan.

Även det växande hotet om terrorism i Europa har påverkat trygghetskänslan. Den påverkas i synnerhet av tilltron till myndigheternas förmåga att reagera på de här problemen.

— Den förändrade säkerhetsmiljön har ökat känslan av otrygghet i Finland. Det förändrade internationella säkerhetsläget påverkar Finlands inre säkerhet.

— Myndigheternas resurser är uppbundna till vanliga kritiska grundläggande uppgifter och trots det blir utryckningstiderna längre, andelen uppklarade brott minskar och den förebyggande verksamheten och beredskapen blir lidande. Tillgången till myndighetstjänster blir allt sämre.

5.2 Centrala hot mot den inre säkerheten i den förändrade säkerhetssituationen

De viktigaste hotbilderna som gäller inre säkerhet och som beror på förändringen i den säkerhetspolitiska miljön har samband med illegal invandring, gränssäkerhet, hybridhot, cyberhot, brottsbekämpning och bekämpning av terrorism. Inom säkerhetsområdet har det upptäckts relativt nya asymmetriska genomgripande hot om vilka det överordnade begreppet hybridhot kan användas. Inom till exempel cyber- eller informationspåverkan är det inte uteslutande fråga om hot, utan om verksamhet som för närvarande pågår i vårt land eller som riktas mot vårt land och som kräver åtgärder av myndigheterna. Det har skett en kraftig och snabb förändring i omvärlden för och tillståndet i den övergripande säkerheten i Finland. Myndighetsansvaret för att avvärja hot i fredstid hör i väsentlig grad till de myndigheter som har hand om den inre säkerheten.

Den omfattande invandringen 2015 var en utmaning för myndigheterna. Antalet asylsökande, som var större än någonsin tidigare, medförde stora utmaningar för asylprocessen, integrationen och återsändandet av de personer som fått avslag på sin ansökan. Situationen har också ökat störningarna i den allmänna ordningen och säkerheten. Förläggningarna har utsatts för skadegörelse och vandalism. Asylsökande har utsatts för hot. Det har förekommit våld i konflikter mellan asylsökande och i motståndet mot myndigheternas agerande. En del av de asylsökande har gjort sig skyldiga till allvarliga brott.

Antalet asylsökande i Finland sjönk till 5 667 år 2016 från totalt fler än 32 000 året innan. För närvarande vistas ungefär 10 000 personer på förläggningar i väntan på domstolsbeslut i ärenden som gäller Migrationsverkets avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Ungefär 8 000 asylsökande fick avslag och beslut om avlägsnande ur landet 2016. I fjol avlägsnades ungefär 6 200 asylsökande ur landet. En del vägrar avlägsna sig och det går bara i begränsad utsträckning att avlägs-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

na människor med tvång. Det rör sig om personer vars bakgrund inte är närmare känd även om de har kommit från krisområden eller haft kopplingar till krisområden. Det finns säkerhetsrisker anknutna åtminstone till en del av dem som obehörigen försöker stanna i landet. Det bör betonas att migrationskrisen i Europa inte under några omständigheter är under kontroll, även om det i fjol kom betydligt färre asylsökande till Finland än året innan. I hela EU var antalet migranter stort också 2016.

Trycket i utreseområdena och Europas dragningskraft är fortfarande stora. Europa väntas också framöver vara utsatt för ett tryck i form av omfattande illegal invandring. Visumpolitik, visumpraxis och korruption i transitländerna gör det möjligt för migranter att också i fortsättningen ta sig till Europas gränser. Den olagliga migrationen även över Europeiska unionens inre gränser kommer sannolikt att fortsätta. Miljontals människor som har sökt asyl eller som inte är registrerade vistas i Europa. De europeiska mekanismerna har varit otillräckliga för att hantera situationen.

Den organiserade brottsligheten i anslutning till olaglig inresa växer. Brottslingarnas risk att åka fast är liten, medan vinningen av brotten är stor. Asylsökande och människor som vistas i landet olagligt löper en förhöjd risk att skuldsätta sig till de kriminella organisationerna, att på annat sätt bli grovt utnyttjade samt att falla offer för människohandel och dras in i organiserad brottslighet. Kvinnor och barn i de här grupperna är särskilt utsatta. En lyckad integrering kommer att ha en väsentlig betydelse för hur den nya situationen påverkar kriminaliteten och den inre säkerheten i Finland.

De asylsökande påverkar också vardagsbrottsligheten. Riskerna finns att tillvägagångssätt som används i krig och kriminalitet i utreseområdena påverkar människors agerande också i Finland. De nya internationella kopplingarna beräknas även leda till att en avsevärt grövre narkotikabrottslighet än hittills gör intåg i Finland. Bland de asylsökande som är i genuint behov av asyl finns dessutom också personer som är misstänkta för krigsbrott eller i övrigt kan tänkas planera terroristbrott.

Rasismen, hatbrotten och våldsamma extremrörelers verksamhet har blivit synligare och kan komma att hota samhällsfreden under de närmaste åren. Terrorismhotet har vuxit i Finland. Hotet ökar av att personer som deltagit i strider i konfliktområden anländer eller återvänder till Finland samt av att antalet intresserade av extremrörelser växer och att de värvas till radikal verksamhet. Det har redan uppstått organiserade stödstrukturer för terrorism i Finland. Kontakterna från Finland till terroristiska aktörer utomlands har ökat. Den minskade sociala sammanhållningen och uppfattningen att den samhälleliga situationen är instabil ökar också de inhemska extremrörelsernas dragningskraft och sammandrabbningarna mellan extremrörelser. Det rådande samhällsklimatet gynnar en mångformig tillväxt av radikala rörelser.

Sammanlagt ungefär 1 750 tredjelandsmedborgare som vistats i eller kommit via Ryssland passerade östgränsen mellan november 2015 och mars 2016 via gränsbevakningsstationerna i Raja-Jooseppi och Salla för att söka asyl i Finland. Till skillnad från tidigare hindrade de ryska myndigheterna inte personer som saknade behövliga resehandlingar att komma till finska gränsen. Efter olika faser har läget åter normaliserats och det har inte funnits några personer som försökt ta

Betänkande FvUB 5/2017 rd

sig till Finland. Åtgärderna vid Europas yttre och inre gränser samt situationen i Ryssland kan trots det leda till att den olagliga migrationen från Ryssland till Finland ökar på nytt.

Hybridmetoderna har ökat i staters påverkan. De kan vara svåra att känna igen i inledningsskedet. Metoderna är många. De myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten måste därför ha såväl förmåga att upptäcka hoten som tillräckliga resurser att hantera situationen, även då den blir långvarig. Man måste också identifiera och kunna reagera på staters och andra aktörers informationspåverkan. I det förändrade läget får det statliga beslutsfattandet och säkrandet av de yttre gränsernas okränkbarhet en framträdande ställning. Nya spänningar mellan stater är möjliga.

De utländska underrättelsetjänsternas aktivitet i Finland är enligt utredning tillbaka på samma nivå som under kalla kriget. Vid sidan av underrättelseverksamhet som bygger på personkällor bedrivs nu också verksamhet i it-miljöer.

Storolyckor kan få påtagliga följder, trots att sannolikheten för dem är liten. Verkningarna av miljö-, strålnings-, kemikalie- och sprängningsolyckor kan vara ödesdigra och drabba vidsträckt områden både på land och till sjöss. På samma sätt kan olyckor och sabotage som skadar kritisk infrastruktur (trafiksystem och el- och vattendistribution) påverka en stor mängd människor.

De globala utmaningarna ökar vikten av samarbete i bekämpning av såväl miljöhot, it-brottslighet, gränsöverskridande kriminalitet, krishantering, olaglig migration som terrorism.

Det finns en risk för att den försvagade trygghetskänslan leder till att det parallellt med myndighetsverksamheten, som människor uppfattar som avlägsen, både i tätorterna och i glesbygden uppstår verksamhet där de medverkande tar rätten i egna händer.

Utskottet går nedan närmare in på de faktorer som hotar den inre säkerheten med avseende på myndigheternas kapacitet och medborgarnas säkerhet och separat med fokus på aktuella nyare och förändrade hot som migrationskris, terrorism, våldsbejakande extremistrelser, organiserad brottslighet och hybridhot.

— Den olagliga migrationen och de nya typerna av hot har förändrat situationen varaktigt.

— Narkotikabrottslighet, trafikolyckor, våld i nära relationer, dödsfall vid eldsvådor, inbrott i bostäder och andra vanliga hot har inte i något som helst avseende försvunnit.

— Nya hot som anhopar sig utöver de vanliga uppgifterna innebär en aldrig tidigare skedd utmaning för den inre säkerheten i vårt land.

6. POLISEN

6.1 Allmänt

Polisen har till uppgift att 1) trygga rätts- och samhällsordningen, 2) upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt 3) förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen

Betänkande FvUB 5/2017 rd

ska upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånare och sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter (polislagen 872/2011). Enligt speciallagstiftning har polisen dessutom en hel del uppgifter inom övervakning av att lagstiftningen följs och andra skyldigheter såsom handräckning till andra myndigheter.

Polisens omvärld har snabbt förändrats och de största förändringarna har skett i det internationella och inhemska säkerhetsläget. Som sagt är Finlands inre säkerhet beroende av säkerhetsläget i de övriga EU-staterna och i grannländerna. Samtidigt har förhållandet mellan inre och yttre säkerhet omformats och gränsen mellan dem suddats ut. De behöriga myndigheter som skyddar samhället är också i det här förändrade läget framför allt polisen och gränsbevakningsväsendet. Fram till dess att beredskapslagen måste tillämpas är försvarsmakten en handräckande myndighet vars främsta uppgift i fredstid är att upprätthålla beredskapen. Då säkerheten i vår omvärld har genomgått snabba förändringar måste polisen utöver det traditionella polisarbetet inrikta sin verksamhet på bekämpningen av nya säkerhetshot, såsom hybridhot inklusive informationspåverkan, cyberbrottslighet, hot på grund av radikalisering, de negativa konsekvenserna av extremistrelser och terrorism. Utskottet går nedan närmare in på hybridhot i ett samlat perspektiv. Här finns det dock skäl att understryka att hybridhoten inte har getts en tillräckligt framträdande roll som en av polisens uppgifter.

De nya hotbilderna anknyter åtminstone delvis till risker som uppstår genom migration från krisområden. Enligt erhållen utredning går polisen 2017 in för att integrera förebyggande av våldsam radikalisering och extremism i sin förebyggande verksamhet.

Polisens organisation och ledningssystem har förnyats väsentligen sedan mitten av 1990-talet. I slutet av 1996 trädde en häradsreform i kraft. Då avstod man från det anrika systemet med länsmän. Samtidigt övergick man från gemensam till fristående organisation, även om största delen av häraden formellt blev kvar vid häradsämbetena i linje med den gemensamma organisationen. Åklagarna och utsökningen frikopplades från polisen och antalet polisdistrikt minskade från 229 till 90 (FvUB 23/1994 rd — RP 315/1993 rd).

I följande fas omorganiserades lokalpolisen 2009 efter en tioårig period med härad. Polisens förvaltningsstrukturereform Pora I har inneburit att 90 i hög grad samverkansbaserade polisinställningar reducerades till 24 från början av 2009 (FvUB 24/2006 rd — RP 72/2006 rd). Nästa skede i reformen av polisens förvaltningsstruktur genomfördes strax efteråt, i början av 2010 (FvUB 7/2009 rd — RP 58/2009 rd). I detta Pora II-projekt flyttades polisens högsta ledning från inrikesministeriet till ett nytt centralverk, Polisstyrelsen, och polisens redan nedbantade länsledning slopades helt.

Den nuvarande förvaltningsmodellen bygger på reformen Pora III, vars genomförandefas inleddes i början av 2014. Reformerna omfattar alla funktioner inom polisförvaltningen. Polisförvaltningens ledning har omorganiserats, Polisstyrelsen har bantats ner, polisens ansvarsområden vid regionförvaltningsverken har lagts ner, polisinställningarna har fått nya områden genom att antalet lokala polisinställningar har minskats från 24 till 11, rörliga polisen i form av fristående enhet har lagts ner och verksamheten har slagits samman med lokalpolisen, och centralkriminalpolisens funktioner har lagts om. Inom ramen för de omfattande samlade reformerna har dessutom polisutbildningen setts över, servicenätet har utvecklats, Polisens teknikcentrals uppgifter har tagits

Betänkande FvUB 5/2017 rd

över av Polisstyrelsen och stödfunktionerna för den automatiska trafikövervakningen har centraliserats (FvUB 7/2013 rd — RP 15/2013 rd).

Dessutom lyder skyddspolisen sedan ingången av 2016 direkt under inrikesministeriet (FvUB 52/2014 rd — RP 326/2014 rd).

Syftet med projektet Pora III har också varit att det inte längre är motiverat att kringskära polisens verksamhetsförutsättningar i och med de uppnådda ekonomiska besparingarna och effektiviseringsåtgärderna och också med tanke på de ekonomiska realiteterna. Utifrån de effektiviserade funktionerna kan man i stället börja utveckla och höja polisens kapacitet och den vägen sörja för medborgarnas säkerhet. Numera är det nödvändigt att inse att lägesbilden i fråga om inre säkerhet har blivit betydligt sämre sedan projektet inleddes i och med att den säkerhetspolitiska miljön har förändrats.

Utskottet omfattar synpunkten i redogörelsen, att verksamheterna fortsatt måste utvecklas. En ny övergripande strukturreform av polisförvaltningen skulle dock inte längre ge några betydande ekonomiska eller operativa fördelar för polisen i det här läget.

6.2 Resurser

I sitt program lovar regeringen att satsa på inre säkerhet och rättsvård. Av denna extra satsning uppges 28,5 miljoner euro bli avdelat för inre säkerhet. Utskottet känner inte till vilken utgångspunkt detta enbart kalkylerade tillägg baserar sig på. I själva verket har olika nedskärningar kumulativt minskat omkostnadsfinansieringen under flera valperioder. Vi riskerar att förlora vårt lands internationella konkurrensfördel, säkerheten. Det som en gång gått förlorat är inte lätt att få tillbaka, det har vi exempel på i våra nordiska grannländer. Till exempel i Sverige gör man helt tvärtom mot i Finland. Enligt erhållen utredning anvisas polisen i Sverige tilläggsanslag på 2 miljarder kronor för den pågående ramperioden. Ambitionen är att öka antalet polismän med 2 000 och övrig personal med 1 300.

Ett av de största problemen i polisverksamheten är hur de minskande resurserna ska kunna samordnas med en föränderlig omvärld som kräver extra satsningar. Utskottet understryker att de snabba förändringarna i säkerhetsomvärlden kräver förmåga att bereda sig också på svårförutsägbara och långvariga situationer. Förutsättningen är givetvis bland annat att olika myndigheter har en gemensam och riktig lägesbild. I personalintensiva polisuppgifter klarar man sig dock inte utan lämpliga personalresurser.

Polisens största utgiftspost, ca 70 procent, består av personalutgifter. Därför syns nedskärningen i finansieringen av verksamheten oundvikligen i polisens personalmängd. När personalen minskar försämras också polisens kapacitet. Så sent som 2010 uppgick antalet polismän till ca 7 850 årsverken, vilket bör anses vara en korrekt nivå. Efter det har antalet börjat gå ner. Utifrån ramarna för statsfinanserna väntas det sammantagna antalet polismän vara 7 050 i år, 2017. I och med den utlovade tilläggsfinansieringen för nästa år är det möjligt att fortsätta anställa polismän för viss tid i år. På så sätt blir det möjligt att det totala antalet polismän stiger till cirka 7 200 i år. Utskottet har en längre tid fått in olika siffror för årsverkena, antagligen på grund av att aspiranter på fältprak-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

tik delvis har räknats in i dem. Utskottet anser att studerande inte kan räknas in i det totala antalet polismän, eftersom deras utbildning ännu pågår.

I statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd) anges en miniminivå på 7 000 polismän. Utskottet noterar att miniminivån i enlighet med den nuvarande utvecklingen kommer att underskridas redan 2018 och att antalet polismän utifrån ramarna för statsfinanserna kommer att sjunka till ungefär 6 300 år 2020. Utskottet framhåller att i en nordisk jämförelse är Finlands polisresurser märkbart knappare än i de övriga nordiska länderna. Dessutom utvecklas antalet polismän enligt utredning till utskottet i motsatt riktning i de övriga nordiska länderna jämfört med i Finland. I de övriga nordiska länderna utökas för närvarande antalet polismän, ställvis till och med kraftigt. Utskottet anser enligt tillgängliga uppgifter att 7 500 polismän i det rådande säkerhetsläget är en miniminivå för den närmaste framtiden. Med beaktande av pensionsavgångar går det för närvarande inte att nå det här minimimålet ens med tilläggsfinansiering, eftersom antalet antagna till polisutbildning har minskat kännbart de senaste åren. Utskottet inskräper att resursbristen går att åtgärda med en relativt liten tilläggsfinansiering, då de årliga kostnaderna inklusive arbetsgivaravgifter för att anställa en polisman sammanlagt är ungefär 60 000 euro. Det betyder att kostnaderna för en ökning med 100 årsverken rör sig kring sex miljoner euro.

En lämplig grundnivå bör under de närmaste tio åren ligga på samma nivå som under 2000-talets första årtionde, alltså 7 850 årsverken, om inte säkerhetsläget försämras ytterligare. Sammanlagt kan resursbehoven för polisen och andra myndigheter som upprätthåller den inre säkerheten dygnet runt täckas med en relativt liten tilläggsfinansiering och därför anser utskottet att en underdimensionerad finansiering av uppgifter som hör till statens centrala ansvar verkar irrationell trots det svåra ekonomiska läget. Här är det på sin plats att också hänvisa till att en underdimensionerad budgetering och det anknyttande återkommande tilläggsbudgetförfarandet försvårar en smidig verksamhetsplanering som är förutsättningen för en god ekonomi.

Antalet polismän i Norden (källa: Polisstyrelsen)

Land	Polismän 2016	Polismän 2020	Invånare 2016	Poliser per 1 000 invånare 2016	Poliser per 1 000 invånare 2020*****	Ökningsbehov i Finland, om nivån ska vara densamma som i de andra nordiska länderna 2016
Danmark *	9 296	9 896	5 717 014	1,63	1,73	+1 641
Sverige **	19 632	21 462	9 884 285	1,99	2,17	+3 641
Finland ***	7 211	6 321	5 496 640	1,31	1,15	
Norge ****	9 333	10 984	5 213 985	1,79	2,11	+2 550
Island *****	622	622	334 300	1,86	1,86	+2 900

Betänkande FvUB 5/2017 rd

* Danmark antar ungefär 600 fler studerande till utbildning (utöver pensionsavgångarna). Uppges i budgeten. Gränspolisuppgifterna (-1 200) avdragna.

** Ökningar 2020 enligt beslut. Uppgifterna inom gränspolis och passkontroll uteslutna.

*** Finland, beräknat 7 000 år 2020 (minimiantal enligt budgetpropositionen 7 000).

**** Tillskott: tillstånd, ca 2/2 000 invånare 2020.

***** Ingen prognos för 2020, -24 poliser vid flygplatsen i Keflavik uteslutna i fråga om gränspolisuppgifter.

***** Jämfört med nuvarande (2016) invånarantal.

Minskningen av antalet polismän anknyter inte bara till knappare finansiering av omkostnader utan också till att polisutbildningen har naggats betydligt i kanterna redan under flera år. Polisyrkeshögskolan utexaminerade endast 57 nya polismän 2016. Enligt polisyrkeshögskolans bedömning uppgår den årliga avgången till 280 poliser. Redan nu har man tvingats anställa pensionerade polismän på nytt trots att det totala antalet poliser har sjunkit. Det går därför inte att under den närmaste framtiden mota nedgången i antalet poliser genom att öka finansieringen eftersom det inte finns personal som kan anställas.

Därför bör antalet studerande som antas till utbildningen ökas betydligt. Därför ser utskottet positivt på att antalet studerande som tas in till Polisyrkeshögskolan avses bli höjt till 400 studerande 2017. Det tar tre och ett halvt år att avklara grundexamen för polisman vid yrkeshögskolan, så resursbristen kommer inte att kunna åtgärdas i tillräcklig mån de närmaste åren. Ett beslut om att höja utbildningsnivån bör också fattas på längre sikt, så att antalet utbildade polismän svarar mot behovet också i den närmaste framtiden, anser utskottet. Utskottet poängterar att polisens omkostnader samtidigt bör höjas till en mycket högre nivå än dagens servicenivå och nyckeltal. Oron över att antalet poliser minskar gäller tjänster på både finska och svenska.

Redan nu har polisen proportionellt färre anställda inom förvaltnings- och tillståndstjänster än de flesta statliga ämbetsverk. Minskningar inom den här personalkategorin skulle leda till att polismän handhar även de här uppgifterna. Inom tillståndstjänsterna är uppgifterna nettobudgeterade och personalnedskärningar där genererar heller inte i övrigt någon nytta. En personalminskning skulle bara orsaka en sänkt servicenivå och överbelastning. När det gäller tillståndsförvaltningen måste det konstateras att man på det området har lyckats ta fram fungerande e-tjänster till exempel för ansökan om pass.

— I dagens säkerhetspolitiska miljö bör antalet polismän återställas till normal nivå på så sätt att det när det ekonomiska läget förbättras uppgår till 7 850 årsverken i mitten av nästa årtionde.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

6.3 Allmän ordning och säkerhet

Polisens larmuppdrag delas in i tre skyndsamhetsklasser. Uppdrag i skyndsamhetsklass A måste skötas genast. I regel är det fråga om kriminell aktivitet eller någon annan händelse som direkt riktas mot liv, hälsa eller egendom och som går att förhindra, alternativt kan gärningsmannen gripas efter slutförd gärning. Uppdrag i skyndsamhetsklass B är normala utryckningar och arbete på fältet. De gäller i regel personlig integritet, egendomsskydd eller allmän ordning och säkerhet. Utifrån tillgängliga uppgifter är situationen ändå inte lika allvarlig som vid larmuppdrag i skyndsamhetsklass A. Uppdrag i skyndsamhetsklass C kan avbrytas om det behövs. De handlar till exempel om transport, specialuppdrag och trafikövervakning.

Antalet larmuppdrag var 909 000 år 2000 och något fler än en miljon 2015. Uppdragen i klasserna A och B var ungefär 568 000 år 2015. Insattiden för A- och B-uppdrag var 17,8 minuter 2015. Det årliga antalet larmuppdrag är ungefär en miljon, varav ungefär 100 000 blir oskötta på grund av resursbrist.

Polisens insattid har försämrats i kategorin för de allra mest brådskande utryckningarna. De regionala skillnaderna är stora. Nedskärningarna syns tydligt och kommer att synas allt tydligare i larmverksamheten i form av längre insattider, en prioritering av vissa uppdrag och en försvagad prestationsförmåga. Polisens larmuppdrag är kraftigt koncentrerade till kvällar och nätter under veckoslut. Trots att polisens arbetstid koncentreras till de här tidpunkterna blir en del av uppdragen inte åtgärdade eller så hinner polisen fram för sent för att vara till någon hjälp. Det minskande antalet polispatruller leder till att allt mer allvarliga och brådskande larmuppdrag måste flyttas eller helt förbigås. De genomsnittliga insattiderna i små och avlägsna kommuner är ställvis redan nu nästan en timme. När polisens verksamhetsförutsättningar försämras leder det i tätorter till att det drar allt mer ut på tiden innan polisen kan komma till undsättning, då det inte går att ytterligare kringskära de anspråkslösa säkerhetstjänsterna i glesbygden. Samtidigt blir insattiderna längre också i tätorter.

I polisens övervaknings- och utryckningsverksamhet syns neddragningen av resurser tydligast i att den synliga och systematiska övervakningen minskar betydligt. Det är svårt att fördela polisens årsverken mellan övervakning och utryckningar eftersom det i praktiken är samma personal som har hand om båda uppgifterna. Personalminskningen leder till att en allt större del av arbetstiden går åt till utryckningar och i proportion till dem minskar tiden för övervakning mer.

Den betydligt minskande övervakningen av allmänna platser kommer sannolikt att leda till ett ökat antal störningar och brott (misshandel, skadegörelse o.dyl.). Då ökar också uppdragen inom brottsutredningen.

Den privata säkerhetsbranschen har vuxit kraftigt i betydelse och ekonomisk volym de senaste årtiondena. Utvecklingen har många positiva effekter, men inte enbart positiva. När det drar ut på tiden innan polisen kommer till undsättning kommer det högst sannolikt att leda till att efterfrågan på privata säkerhetstjänster växer, att medborgarna särbehandlas i fråga om tillgången till tjänster och att situationen försvåras framför allt för dem som har det sämre ställt. Att den synliga polisverksamheten minskar leder i växande grad till att människor själva försöker göra något åt sin försvagade trygghetskänsla. Det här har vi sett tecken på i form av nygrundade gatupatruller.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Även risken för att människor tar rätten i egna händer beräknas växa. Det kommer sannolikt att få negativa konsekvenser för samhällsfreden. Allmänheten ser polisen som en neutral garant för den allmänna ordningen och säkerheten medan gatupatruller och liknande tvärtom minskar trygghetskänslan över lag.

Genom att de tillgängliga polispatrullerna blir färre väntas också polisens arbetarskydd bli sämre. Det finns inte stödpatruller för uppdrag där polisen ryckt ut med flera patruller, eller andra krävande uppdrag, varmed enheter som råkar ut för problemsituationer blir utan stödtrupper. När antalet polismän minskar blir det på många sätt en belastning för de polismän som blir kvar. I värsta fall måste polisen rycka ut på ett krävande uppdrag med för liten styrka, vilket kan leda till att polisen tvingas använda hårdare maktmedel än vad som annars hade varit nödvändigt. Det här orsakar lätt farliga situationer för både polisen och motparten. Dessutom kan förtroendet för polisen äventyras allvarligt om det upprepade gånger uppstår situationer av det här slaget.

Polisens resurser måste ofrånkomligen i allt högre grad inriktas på polisens mest brådskande kärnuppgifter, skydd av centrala rättsgoda och särskilda insatsområden. Detta leder till att tillgången och kvaliteten på samt ramarna för polisens basservice försämras, vilket ytterligare försvagar i synnerhet servicen och säkerheten i glesbygden. Det handlar också här om en utvecklingstrend som har pågått en längre tid.

— Polisens resurser måste ofrånkomligen i allt högre grad inriktas på de mest brådskande larmuppdragen.

— Den allmänna ordningen och säkerheten försämras.

— Övervakning och övrig förebyggande verksamhet minskar.

— Den privata säkerhetsbranschen får ökad betydelse.

— Polisens arbetarskydd kan riskeras.

6.4 Brottslighet

Samlad bild

Antalet brott som kommit till myndigheternas kännedom har minskat sedan 1990-talet. Den totala kriminaliteten, det vill säga de brott som myndigheterna får vetskap om och den dolda brottsligheten, har i undersökningar bedömts ligga på en stabil nivå. Det finns dock variation mellan olika brottstyper och vissa brott har ökat. I fråga om en del brottsbenämningar och brottstyper förekommer en hel del dold brottslighet. Cyberbrottsligheten som ökar särskilt kraftigt är typisk dold brottslighet. Polisen får vetskap om bara en bråkdel av alla fall. Brotten som inte kommer i dagen är ofta allvarliga åtminstone för offret, såsom familjevåld och våld i närrelationer, sexualbrott eller människohandel. I internationell jämförelse är antalet brott ändå relativt litet i vårt land. Brottsligheten ökar i fråga om bedrägerier och betalningsmedelsbrott med stark koppling till cyberbrottslighet.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

I och med att elektroniska och sociala medier används allt mer har brottsligheten på det här området blivit mer internationell, vilket har stor betydelse för polisens metoder och möjligheter att utreda brotten. Allt oftare har brottet begåtts i utlandet och på internet.

De vanligaste brotten begås av en liten kategori förövare, som ofta har problem med anknytning till svag socioekonomisk situation, alkohol och droger, utslagning eller psykisk ohälsa. Kring 2–5 procent av befolkningen begår över hälften av alla brott vars benämningar upptas i strafflagen. Brotten som begås av den här gruppen är sådana till sin karaktär att de syns i samhället och påverkar människors trygghetskänsla: skadegörelse, misshandel och egendomsbrott. Samma befolkningskategori faller också betydligt oftare än andra själv offer för brott.

Förändringar i brottsligheten på allmän nivå utifrån statistiska uppgifter

Brottslighetsutveckling enligt statistik och undersökningar. Att förebygga och utreda brott är ett av polisens uppgiftsområden med stor relevans för samhället och medborgarnas säkerhet. Nedan beskrivs brottslighetsutvecklingen i vårt land mycket komprimerat och generellt med avseende på de frågor som bör vägas in när man drar slutsatser. Närmare information finns åtminstone i publikationer från Institutet för kriminologi och rättspolitik vid Helsingfors universitet (t.ex. översikter 14/2016).

Brott mot liv. Enligt utredning har brottsligheten mot liv förändrats i linje med den generella västerländska utvecklingen efter andra världskriget. Den årliga medelnivån har halverats mellan första hälften av 1990-talet och första hälften av 2010-talet. I Finland dödas för närvarande färre människor årligen än någonsin tidigare under den kända brottshistorien. Å andra sidan har lindrigare våld som polisen fått kännedom om samtidigt ökat.

Nedgången i antalet brott mot liv i Finland gäller uteslutande alkoholrelaterat våld som män gör sig skyldiga till. Minskningen har skett i männens beteende oavsett åldersgrupp och socioekonomisk bakgrund. Proportionellt sett har brott mot liv begångna av medelålders män i arbetslivet minskat mest. Också i Sverige beror nedgången i antalet brott mot liv på att det alkoholrelaterade våldet minskat betydligt. Där har visserligen också våld utövat av kvinnor minskat och effekterna av minskningen i det alkoholrelaterade våldet har motverkats av en ökad brottslighet mot liv i kriminella gäng och etniska minoriteter. I Finland är våldet i kriminella gäng och etniska grupper än så länge inte betydande inom den sammantagna brottsligheten mot liv.

Att det finns skillnader mellan Finland och de andra nordiska länderna i fråga om den totala nivån på brottsligheten mot liv beror nästan helt och hållet på de alkoholrelaterade brott som begås av den passiva befolkningen i arbetsför ålder. Den icke-alkoholrelaterade våldsfrekvensen är lika hög i Finland som i Sverige. De alkoholrelaterade brotten mot liv är däremot 4,5 gånger vanligare hos oss än i Sverige. I alla nordiska länder begås de flesta alkoholrelaterade brotten mot liv av alkoholmissbrukare och inte av människor med normal alkoholkonsumtion. I Finland är missbrukarnas andel dock större än i de andra nordiska länderna.

Enligt systemet för uppföljning av brottslighet mot liv identifierades den huvudmisstänkta inom ett dygn efter att brottet uppdagades i 78 procent av alla brott mot liv 2003—2014. I nio procent

Betänkande FvUB 5/2017 rd

av alla brott mot liv tog det mer än en vecka att klarlägga identiteten. Av de uppdagade brotten mot liv har 98 procent kunnat utredas.

Misshandel. De misshandelsbrott som polisen fått vetskap om ökade fram till 2011. Därefter gick antalet ner och sedan dess har det pågått en fortsatt ökning. En bidragande faktor till ökningen bedöms vara att anmälningsbenägenheten ökat åtminstone delvis till följd av lagändringar (t.ex. misshandel i familjer och parförhållanden har fallit under allmänt åtal sedan 2011). Enligt en nationell undersökning bland brottsoffer har antalet våldsbrott ändå förblivit ganska stabilt. Antalet brott som registrerats som grov misshandel har minskat de senaste tio åren. Trenden är densamma som för brott mot liv.

Rån. Antalet rån som polisen fått kännedom om har på 15 år minskat till 1 500 årligen. Antalet grova rån har trots det hållit samma nivå som tidigare. År 2015 var siffran bland de högsta under 15-årsperioden.

Våldtäkt och sexuellt utnyttjande av barn. Rekvisiten för våldtäktsbrott har genomgått flera förändringar i fråga om åtalsrätt och grovhetsgradering. Rekvisitet har också breddats i sak. Till följd av de här ändringarna och den allmänna debatten om de här brotten har polisanmälningarna ökat sedan slutet av 1990-talet från 400 till 1 000 årligen. Utifrån intervjuer bland befolkningen har det ändå inte skett några förändringar i andelen personer som blivit utsatta för sexuellt våld.

Narkotikabrott. Den registrerade narkotikabrottsligheten har varit på uppgång de senaste tio åren. Utskottet har erfarit att förändringen till viss del tydligen också förklaras av en ändring i statistisk praxis, eftersom också de brott som registrerats av Tullen och gränsbevakningsväsendet har räknats med sedan 2009 utöver de fall som kommit till polisens kännedom. Antalet grova narkotikabrott har de senaste fem åren hållit samma nivå, alltså högre än tidigare. Resultaten av enkäter om narkotikabruk tyder på att det under 2010-talet har blivit vanligare att unga prövar på cannabis.

Egendomsbrott. Till egendomsbrotten hör olika typer av stöld, rån, skadegörelse, förskingring och bedrägeri. Sammantaget sett har kriminaliteten hållit en ganska stabil nivå de senaste åren, till exempel 2016 var antalet brott totalt 230 460.

Stölder. På lång sikt har trenden varit sjunkande allt sedan den ekonomiska recessionen under första hälften av 1990-talet. Under den senaste tioårsperioden har nivån varit ganska stabil, 140 000—150 000 brott. Ungefär hälften är stölder och hälften snatteri. Andelen grova stölder av alla stölder ligger kring 1—2 procent. Antalet grova stölder har under de senaste tio åren ökat från drygt 2 000 till 3 500. Fenomenet har antagligen kopplingar till en ökad andel utländska och professionella aktörer. År 2015 hade en tredjedel av alla som misstänktes för grov stöld något annat medborgarskap än finskt.

Som exempel på att stölder motverkats kan det nämnas att bruksstölder av bilar har minskat kraftigt. År 1999 var antalet brott i den här kategorin rekordstort, 28 000. Dagens siffra, 6 000 brott, är väsentligt mycket mindre. Den främsta orsaken är att startspärrar och andra skydd har blivit effektivare.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Bedrägerier och betalningsmedelsbedrägeribrott. Antalet brott i den här kategorin har ökat sedan början av 2000-talet. Förändringen hänger samman med att olika betalkort har blivit vanligare och att e-tjänster anlitas allt mer. Visserligen har antalet missbruksgångar per brott minskat, vilket är en följd av att fungerande övervakningssystem sätter stopp för upprepat missbruk. Risken finns att den här typen av brottslighet kommer att öka i takt med resandet, användningen av sociala medier och näthandeln.

Skadegörelse. Det årliga antalet skadegörelsebrott har varierat relativt mycket. Under de senaste tio åren har polisen som mest fått kännedom om ungefär 56 500 brott 2008 och som minst lite färre än 38 000 brott 2015. Antalet polisanmälda grova skadegörelsebrott har legat kring 250 per år. I likhet med andra egendomsbrott är skadegörelse i relation till folkmängden vanligare i större städer än på mindre orter och på landsbygden. Framför allt i huvudstadsregionen har antalet skadegörelsebrott varierat kraftigt från år till år.

Ekonomiska brott – svart ekonomi. De främsta formerna av ekonomisk brottslighet är skattebrott, gäldenärsbrott och bokföringsbrott. Merparten av den ekonomiska brottsligheten beräknas förbli oupptäckt av myndigheterna. Företagen anmäler också bara en del av de ekonomiska brott de blivit utsatta för. På det hela taget har det inte hittills i Finland gjorts några tillförlitliga undersökningar av den ekonomiska brottsligheten. Tills vidare är myndigheternas bristfälliga statistik nästan den enda källan till information om ekonomisk brottslighet.

Den skada som orsakats genom ekonomiska brott har varierat mellan 100 och 200 miljoner euro i de fall som utretts av polisen och Tullen på senare år. I ett exempel fall har ungefär 17 procent av brottskadebeloppet återtagits i myndigheternas besittning i form av vinning av brott.

Svart ekonomi definieras som laglig affärs- och företagsverksamhet där lagfästa avgifter och skatter lämnas obetalda. Uppskattningarna av den svarta ekonomins andel av Finlands bruttonationalprodukt varierar mellan knappt en miljard euro och 14 miljarder euro. I analogi med detta varierar uppskattningarna av de årliga förluster som brottsligheten orsakar samhället i form av uteblivna skatter och avgifter mellan några hundra miljoner euro och fem miljarder euro. Problematiska sektorer är framför allt byggbranschen och restaurangbranschen, men svart ekonomi förekommer också allmänt inom transport, städning och varvsindustri.

Polisanmälningarna om ekonomiska brott har ökat betydligt de senaste åren. År 2012 fick polisen ungefär 1 600 brott att utreda, medan siffran år 2016 var uppe i fler än 2 000. Det är rekordantalet i statistiken. Samtidigt var siffran 13 procent högre 2016 än 2015. För närvarande pågår utredning av ett rekordantal fall, sammanlagt fler än 2 500. I dagens omvärld emotses en ökning av det ekonomiska missbruket med allt mer internationella kopplingar som blir allt mer krävande från utredningssynpunkt, samtidigt som det totala antalet ekonomiska brott sannolikt kommer att öka. Med avseende på genomslaget för utredningen av ekonomiska brott är det motiverat att lyfta fram betydelsen av att den ekonomiska vinningen av brotten återtas. Rent konkret bygger återtagandet helt och hållet på att vinning från avslöjandet av brott i realtid konfiskeras. För det här ändamålet måste ytterligare resurser sättas in, om vi effektivt vill förebygga och bekämpa ekonomiska brott och återbära vinningen av brotten till staten och andra parter.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Utskottet förutsätter att staten vidtar målmedvetna åtgärder mot svart ekonomi och övrig ekonomisk brottslighet. Det centrala är att minska möjligheterna att begå brott, öka risken att åka fast och förbättra myndigheternas förmåga att reagera när det gäller avslöjande och bekämpning av brott. Polisen, åklagarväsendet, domstolsväsendet, Tullen och skatteförvaltningen behöver därför adekvata resurser för att effektivt kunna bekämpa ekonomisk brottslighet. Bekämpningen av svart ekonomi och ekonomisk brottslighet bör dessutom effektiviseras genom ett allt bättre samarbete mellan myndigheterna och den privata sektorn.

Cyberbrottslighet. Cyberbrottslighet är inte någon straffrättslig benämning utan ett överordnat begrepp som inom forskningen används för alla typer av brottslighet och brottsligt beteende via datanät. Typiskt för cyberbrottsligheten är att den är internationell och anonym. Brottsbegåvning via nätet är ofta gränsöverskridande eftersom nätet inte har sådana fysiska avgränsningar som gäller vid många vanliga brott. Bland cyberbrotten finns 1) brott som riktas mot datateknik, 2) dataintrång i företag, 3) brott som begås med hjälp av dator, 4) trakasserier och mobbning, 5) olaglig fildelning och 6) bedrägerier och identitetsstöld. Den ökande cyberbrottsligheten och cyberhoten är allvarliga nya hotfaktorer med betydande konsekvenser även för den nationella säkerheten.

Företag och medborgare använder allt mer olika slags datasystem och nättjänster. Detta avspeglas direkt i hur cybermiljön har blivit ett dagligt inslag i polisens verksamhet, både inom upprätthållandet av säkerhet och brottsutredningen. Antalet brott som begås på nätet eller delvis via nätet ökar allt snabbare och dessutom har en del av den traditionella brottsligheten flyttat över till nätet. Exempel på detta är narkotikahandel med virtuella valutor på skyddade forum, bedrägerier på nätet och nätfiske efter kreditkortsuppgifter. Samtidigt får det digitala bevismaterialet från datorer och nättjänster en framträdande roll och blir också viktigt i utredningen av andra brott än cyberbrott. Vid sidan av brottsutredning som polisen genomför i digital miljö ingår det i arbetsbördan att begära elektroniskt bevismaterial från andra länder.

I framtiden kommer de uppkopplade enheterna och nätbaserade tjänsterna att öka i fråga om både mängd och urval. Allt fler kommer att använda datanät, framför allt i utvecklingsländer. Den tekniska utvecklingen (maskininlärning, artificiell intelligens, robotisering och allt mångsidigare tjänster) möjliggör nya servicekoncept. Men samtidigt ökar cyberhoten och därmed också myndigheternas, särskilt polisens, behov att följa med i utvecklingen.

Samtidigt som cybervärlden kan användas för att begå brott kan den också vara ett viktigt instrument för hybridpåverkan. Det kan till exempel ta sig uttryck i att någon olovligt manövrerar olika elektroniska automatiserade system i syfte att orsaka skada. Automatiserade system styr exempelvis industriella produktionssystem och ser till att kritiska system som är livsviktiga för samhället fungerar, så som vattentjänster, energiproduktion och transportsystem. En slutförd cyberattacker kan orsaka samhället eller företag betydande skador och ekonomiska förluster inom ett tidsintervall på några timmar.

Brottsutredning

Den allmänna trenden på 2000-talet har varit att andelen uppklarade brott småningom och fortlöpande har minskat. I fråga om brott mot liv är uppklaringsprocenten fortfarande ganska hög. Men när det gäller många andra former av brottslighet med betydelse för medborgarnas säkerhet och

Betänkande FvUB 5/2017 rd

brottsbekämpningen är uppklaringsprocenterna påtagligt låga. Av så kallade mörka fall, där förövaren inledningsvis är okänd, blir bara cirka 20 procent uppklarade. Av våldtäkterna blir omkring hälften ouppklarade om gärningsmannen inte är känd. I fråga om misshandel blir nästan två av tre fall inte uppklarade. En stor del av egendomsbrotten är mörka och nästan nio av tio blir uppklarade. Det totala antalet trafikbrott som polisen avslöjat minskade 2015 med 3,6 procent jämfört med 2014. Polisen tvingas i nuläget att lämna så kallade mängdbrott utan åtgärd. Brottsundersökningarna drar ut på tiden. Exempelvis tog undersökningarna av egendomsbrott upp till tio procent längre tid 2015 än året innan.

För polisens del har förundersökningsprocessen genomgått stora omställningar de senaste åren. Vid polisrättingarna dirigeras polisanmälningarna inledningsvis till så kallade förbehandlingsenheter och därifrån förmedlas de vidare till de enheter som har hand om förundersökningen. Om vissa villkor är uppfyllda eller om det i övrigt behövs beslutar förundersökningens enheter om avbrytande av förundersökningen eller föreslår åklagarmyndigheten att ärendet avgränsas. Vid den här inledande gallringen utesluts en hel del polisanmälningar från aktiv utredning. Utskottet anser att omfattningen av den här gallringen bör utvärderas särskilt bland annat med tanke på hur straffansvaret fullföljs.

Med avseende på förundersökningen och användningen av anknyttande tvångsmedel är utredningsprocesserna mer krävande och tar mer tid efter att lagstiftningen om förundersökning och tvångsmedel ändrades 2014. Det internationella samarbetet i omfattande brottmål, till exempel gällande rörliga kriminella grupper, ställer krav på polisen i form av allt fler och mer krävande åtgärder och ökande arbetsinsatser för att utredningen ska leda till resultat.

Antalet it-relaterade brott som polisen får kännedom om har ökat år för år och i nuläget är det kännetecknande för en del av fallen i de flesta typerna av brott att de har något slags koppling till datanät. Ett typexempel på brottslighet som flyttat över till nätet är bedrägeri. De som gör sig skyldiga till bedrägerier avseende beställningar och betalningsmedel är i regel verksamma på nätet eftersom det är snabbare, effektivare och mer lönsamt samtidigt som identiteten ofta är bättre skyddad. Största delen av de it-relaterade brotten är dold brottslighet, eftersom medborgare och företag ofta väljer att inte polisanmäla dem. Den låga anmälningsbenägenheten beror i hög grad på att offren inte tror att polisen har faktiska möjligheter att ta reda på vem som ligger bakom brotten eller ställa dem till svars.

På senare år har polisens resurser för bekämpning av brottslighet på nätet ökat något. Men samtidigt blir det svårare att identifiera och utreda brotten, då de begås på nya och mer komplicerade sätt. Brottsligheten på nätet är internationell och brottsutredningen kräver tekniska kunskaper men också omfattande juridisk kompetens i allt större utsträckning. Här är det väsentligt att polisen har tillräckligt många experter och fortlöpande ny utbildning och utbildning som upprätthåller kompetensen. Dessutom måste verktygen och lagstiftningen vara uppdaterade. Handräckning och rättslig hjälp till andra stater har de senaste åren krävt att polisen i allt större utsträckning tvingats använda resurser för egen brottsutredning för att tillhandahålla hjälp som begärts av andra stater.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

På grund av förändringarna i omvärlden och det nuvarande ekonomiska läget har polisen enligt uppgift noga granskat sina processer och prioriteter inom brottsutredningen. En rad rationaliserande åtgärder har genomförts så långt det varit möjligt.

Även om den brottslighet som kommit till polisens kännedom sammantaget sett har visat en sjunkande trend har utredningarna fortsatt tagit allt mer tid i anspråk och uppklaringsprocenterna har sjunkit. Orsakerna är dels att omvärlden och följaktligen också lägesbilden har förändrats, dels att utredningsresurserna är begränsade. Förändringarna i omvärlden har också lett till att brottsutredningen blivit mer krävande. När det gjorts personalöverföringar i enlighet med prioriteringarna har det dessutom bidragit till att resurserna för det dagliga utredningsarbetet kringskurits och därmed fått en mer oerfaren profil. Andelen uppklarade brott kommer fortsatt att sjunka och den dolda brottsligheten kommer att öka. En naturlig följd blir då ett missnöje gentemot polisen och fler klagomål. Det kan också märkas i att polisen blir mindre tillförlitlig framför allt när tillgången till dagliga polistjänster som är viktiga för medborgarna ytterligare minskar och tjänsterna kring och standarden på utredningen av vardagsbrott försämras. Särskilt oroväckande är det med tanke på att straffansvaret ska fullföljas. Polisen innehar en nyckelroll för hela den påföljande straffprocessen och inte minst för dess trovärdighet. Det har en direkt koppling till polisens brottsutredning att åklagarna och domstolarna lyckas med sitt arbete och att den påföljande processen garanterar rättssäkerheten och straffansvaret.

Slutsatser

Polisen har en lagfäst skyldighet att undersöka de brott som kommit till polisens kännedom. Personalminskningen inom brottsbekämpningen syns direkt i att andelen utredda brott går ner och tiderna för brottsutredningar blir längre.

Polisen kan inte låta bli att undersöka brott som den fått kännedom om. Den främsta möjligheten att prioritera är därför att minska arbetet för att avslöja dold brottslighet. Då påverkas speciellt arbetet för att avslöja grov narkotikabrottslighet och annan organiserad kriminalitet, där avslöjande verksamhet spelar en viktig roll. Även bekämpningen av ekonomisk brottslighet och cyberbrottslighet kräver avslöjande verksamhet, men med nuvarande finansiella resurser måste den bantas ner. Polisens möjligheter att bland annat satsa på utredning av så kallade mörka fall som kräver serie- och analysarbete försvagas ytterligare. Det här leder naturligtvis till att färre egendomsbrott särskilt av den här typen blir uppklarade. Det här är speciellt oroväckande eftersom egendomsbrottslighet av så kallad hit and run-typ har blivit vanligare.

Polisens resursneddragningar ökar i synnerhet på trycket att kringskära den förebyggande verksamhet som syftar till att minska brott och öka såväl säkerheten som trygghetskänslan. Det här trycket beror på att den förebyggande verksamheten inte är förknippad med likadana för polisen tydligt förpliktande juridiska skyldigheter som uttryckningar eller brottsutredningar. Bedömningar ger vid handen att den här utvecklingen kommer att leda till att samhällets kostnader för såväl brottsutredning som i hela rättskedjan stiger. Exempelvis med tanke på den nationella säkerheten är den förebyggande verksamheten ytterst viktig för bekämpningen av hybrid- och cyberbrottslighet som riktar sig mot vitala funktioner i samhället. Om det är nödvändigt kan utredningsarbetet anpassas efter de tillgängliga personella resurserna genom inledande gallring, praktiska prio-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

riteringar inom brottsutredningen utifrån hur allvarliga brotten är och begränsade eller uteblivna aktiva utredningsåtgärder i fråga om så kallade mörka fall.

Det har föreslagits utskottet att Finland ska slopa det absoluta kravet på förundersökning. Det kan ha en viss betydelse bland annat för bekämpningen av cyberbrottslighet. Företagen polisanmäler inte alltid den här typen av brottslighet, vilket i sin tur kan bidra till att göra det svårare att utforma en lägesbild.

6.5 Trafikövervakning och trafiksäkerhet

Det uttalade målet för tredje fasen i omstruktureringen av polisförvaltningen (Pora III) under förra valperioden var att ha kvar minst samma nivå på trafikövervakningen som under Rörliga polisens tid. I anslutning till denna helhet har målet varit att bevara bland annat övervakningen av tung trafik på 2012 års nivå. Man har dock redan nu varit tvungen att använda trafikövervakningsresurser för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och för att bekämpa brott. Ökningen av antalet asylsökande har lett till en ökad omfördelning av resurserna för trafikövervakningen. Det förefaller dessvärre som om trafikövervakningen i framtiden kommer att bli allt mer beroende av ökad automatisk övervakning. Det finns också skäl att särskilt lyfta fram riskerna med cabotage transporter inom den tunga trafiken bland annat i fråga om svart ekonomi. De trafiksäkerhets- och brottsbekämpningsåtgärder som behövs förutsätter att särskild spetskompetens reserveras för dessa uppgifter.

Den trafikövervakning som kräver personarbetskraft minskar. Det väntas leda till att trafikreglerna nonchaleras allt mer och då kan antalet skadade och döda i trafiken komma att stiga. Särskilt oroväckande är det att övervakningen av speciellt riskfyllt beteende, såsom rattfylleri och körsätt som grovt äventyrar trafiksäkerheten, minskar. Trafiksäkerheten har utvecklats positivt men utvecklingen riskerar nu att vända. Polisen får mindre synlighet och då försvagas den allmänna trygghetskänslan. Det bör nämnas att de sammantagna resursminskningarna inom polisen snart motsvarar hela personalen inom den nedlagda Rörliga polisen. Personalnedskärningarna avses till viss del bli kompenserade genom att tekniken utvecklas. Men det kommer inte att vara möjligt i den utsträckning som skulle behövas. Det finns inte ens kapacitet att behålla den nuvarande standarden på övervakningsutrustningen.

6.6 Centralkriminalpolisen

Centralkriminalpolisen har med tanke på samhällets säkerhet viktiga prioriterade block där en tillräcklig funktionsförmåga måste uppnås och bevaras. Det är dock inte fråga om enbart centralkriminalpolisens ansvarsområde utan om uppgifter som hela polisen arbetar med. I vilket fall som helst anser utskottet att en del av polisens verksamhetsområde behöver granskas med fokus på centralkriminalpolisen.

Det finns ett nära samband mellan den internationaliserade brottsligheten som ignorerar nationsgränserna och centralkriminalpolisens uppgiftsfält och den kräver internationellt samarbete. Det handlar bl.a. om rörlig gränsöverskridande organiserad egendomsbrottslighet, mångformig cyberbrottslighet samt terrorism och krigsbrottslighet.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Terrorhotet mot Finland har ökat och blivit mer varierat, men enligt utredning till utskottet är Finland tills vidare inte något primärt objekt för attacker från terroristorganisationer. Läget kan likväl förändras när IS förlorar mark och mer aktivt börjar utföra enstaka terrordåd också i Europa.

Hotet om våldsdåd och terrorism utförd av enstaka radikaliserade personer, däribland också nationella så kallade ensammar vargar, ökar också i Finland. Ett öppet samhälle kan inte fullt ut ha beredskap för sådana hot. Polisen lyckades också i fjol förhindra massmord och annan kriminalitet som planerats av våldsidealiserande och/eller störda människor. De här s.k. ensamvargarna, som ensammar eller i nätverk för likatänkande, planerar grymma våldsdåd, utgör ett verkligt och allvarligt hot mot samhället. Utskottet framhåller vikten av långvarig bevakning, som kräver resurser, en god lägesbild och samarbete mellan olika aktörer i bekämpningen av den här typen av brottslighet. Bevakning av de sociala medierna och effektiv nätspaning stöder bekämpningen av såväl terrorism som kriminell verksamhet utförd av enskilda, farliga individer.

I Europa finns det ett stort antal asylsökande som inte beviljats internationellt skydd. En del av dem återvänder frivilligt. En avsevärd andel vill dock stanna och det är inte alltid möjligt att tvinga ut dem, till exempel därför att deras hemland inte går med på att ta emot dem som tvångsättersänds. År 2014 lyckades EU-länderna avvisa endast knappt 40 procent av alla som fick ett negativt asylbeslut. Antalet personer som saknar laglig uppehållsrätt och därför kan tänkas gå under jorden ökar. Till ökningen bidrar dessutom människosmugglingen från Libyens kust till Europa. De flyktingar som räddas ute på Medelhavet kommer enligt bedömningar huvudsakligen från områden som inte ger anledning till internationellt skydd.

Finland tog emot 32 500 asylsökande 2015, av vilka största delen inte förväntas få internationellt skydd. Utifrån erfarenheter och tidigare förvaltningsbeslut går det att göra bedömningen att ungefär 30 procent av alla asylsökande som kommit till vårt land kommer att få uppehållstillstånd och rätt att stanna kvar i landet permanent. En betydande del av dem som fått avslag på sin ansökan kan inte förmås återvända frivilligt till hemlandet och inte heller tvingas tillbaka. Dessa personer som stannar kvar i landet illegalt kan utgöra en säkerhetsrisk i samhället i det avseendet att de riskerar att bli värvade till organiserad brottslighet. Det finns också internationella exempel på att utländska aktörer är på frammarsch på verksamhetsfältet för den organiserade brottsligheten i den s.k. undre världen. Vissa av dem är yrkessoldater och har deltagit i krigshandlingar eller krigsbrott. Vissa är s.k. utländska stridande som är under inflytande av informationspåverkan från t.ex. IS.

Ökningen av antalet asylsökande har också aktiverat extremnationalistiska rörelser även i Finland förutom i det övriga Europa. Förläggningarna har också sporadiskt utsatts för olika hotande handlingar. Vi bör vara beredda på att handlingar av den här typen kommer att förekomma också i fortsättningen. Utskottet konstaterar att den hatpropaganda som sprids på olika forum, anknytande konkreta brottsliga gärningar, hatbrott och extremrörelsers verksamhet är en del av en allvarlig utveckling som vi måste motarbeta på olika nivåer i samhället.

Den inre och den yttre säkerheten är nästan fullständigt sammanflätade i dagens nätverksvärld. Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att cyberbrottsligheten bedöms bli ett lika stort hot som den traditionella brottsligheten, som också den i ökande utsträckning söker sig till nätmiljön. Cyberbrottsligheten och bekämpningen av den kan anses utgöra en stor utmaning också

Betänkande FvUB 5/2017 rd

på ett globalt plan. Volymerna växer, och i takt med det ökar ständigt också den skada brottsligheten tillfogar samhället. Myndigheternas befogenheter, bestämmelserna om informationsutbyte och de internationella överenskommelserna ger i dag inget riktigt stöd åt cyberbrottsbekämpningen. Bekämpningen kräver därför, vid sidan av lämplig lagstiftning, en bred samverkan på nationell och internationell nivå. Svårigheterna ökas av att brottslingarna och offren kan finnas i många olika länder och brottsbevisen måste sökas på servrar i olika delar av världen.

6.7 Teknik, upphandling, investeringar och lokaler

Teknik

Under de senaste tio åren har polisen tagit i drift teknik med hög standard inom både brottsutredningen och den operativa verksamheten. Elektroniska processer har dessutom nyttiggjorts med goda resultat exempelvis inom tillståndstjänsterna. Införandet av tekniska system fördröjs och kostnaderna stiger eftersom systemen på grund av polisverksamhetens karaktär måste ha hög funktions- och datasäkerhet.

Myndigheterna som svarar för den inre säkerheten ska utnyttja ny teknologi och fortsätta att aktivt följa med dess utveckling, står det i redogörelsen. Regeringen åtar sig att vidta åtgärder som främjar en utveckling mot att alla centrala aktörer inom den inre säkerheten fram till 2020 blir föregångare på att införa och nyttiggöra ny teknik. De operativa myndigheterna förväntas föregå med gott exempel genom att utveckla sina egna tjänster. Målet är att ta fram användarorienterade digitala offentliga tjänster och förfaranden som förbättrar såväl produktivitet som resultat. Utvecklingsarbetet är emellertid långsiktigt och orsakar kostnader. Goda resultat går i regel inte att uppnå på kort tid.

Utskottet anser att tillgången till polisiära tjänster behöver förbättras med hjälp av teknik. Åtgärderna utesluter dock inte de personalbehov och andra behov som behandlats ovan. Många informationssystemprojekt är på gång inom polisen. Det mest centrala och till sina ekonomiska dimensioner största av dessa är det mycket fördröjda projektet Vitja för utveckling av polisens operativa datasystem. Målet för projektet är att ta fram ett övergripande datasystem som ska göra polisens och andra säkerhets- och rättsmyndigheters processer effektivare och mer samordnade. Avsikten är att systemet ska användas av dels polisen, dels Gränsbevakningsväsendet, Tullen, Försvarsmakten, Riksåklagarämbetet och de regionala åklagarämbetena. Hur krävande sådana här utvecklingsprojekt är beskrivs av att man har varit tvungen att byta leverantör då den ursprungliga leverantören inte klarade av sitt uppdrag. Systemet Vitja väntas bli klart först 2019.

Andra projekt som är kritiska med avseende på verksamheten är myndigheternas gemensamma fältledningssystem (KEJO) och utvecklingsprojektet för skyddspolisens verksamhet. Utskottet understryker också här att vi inte har råd med misslyckanden i dessa projekt i fråga om användarvänlighet, funktioner, produktivitetsvinst eller andra egenskaper. De här problemområdena verkar alltför ofta upptäckas först när datasystemen ska tas i drift. För att projekten ska bli noggrant planerade och genomförda krävs det tid och hög kompetens hos både beställaren och leverantören.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Finansieringen innebär utmaningar för nyttjandet av teknik i enlighet med redogörelsen, eftersom projektfinansieringen uppges bli nedskuren. Hur IKT-anslagen räcker till inverkar direkt på hur användarvänlig, funktionssäker och utvecklad arkitektur datasystemen och tekniken får. Arbetet med att utveckla polisens datasystem får inte äventyras och det får inte uppstå någon anknytande risk för polisens verksamhet.

Konsekvenser för verksamhetslokalerna

Enligt tillgängliga uppgifter kommer polisen åtminstone inte i den närmaste framtiden att kunna sänka sina lokalkostnader, bara bromsa ökningen. Lokalkostnaderna väntas trots det stiga med 10 miljoner euro under den pågående ramperioden. Förslag om krympt nätverk av verksamhetsställen och service har siktat på att bromsa personalminskningen. Om lokaler stängs kan det generera kostnadsbesparingar men å andra sidan orsaka de återstående lokalerna ändringskostnader som omtintgör en del av de resulterande ekonomiska fördelarna. Ytterligare besparingar måste sökas på andra håll och i sista hand genom personalminskningar.

De senaste åren har polisen försökt att aktivt bidra till att statens fastighetsstrategi fullföljs genom att komprimera sina lokaler och hyra ut överflödiga lokaler till utomstående. Det har inneburit vissa utmaningar. Ett problem har varit att kraven på organisationssäkerhet omöjliggör att utomstående rör sig i polisens lokaler. Uthyrning leder för sin del till att det måste göras ändringar som hyresgästen kräver i lokalerna, och då minskar den ekonomiska nyttan med uthyrningen. I många fall har polisen tvingats bekosta ändringsarbetena. I typfallet är polisens överflödiga lokaler dessutom belägna på orter där inga andra aktörer heller har behov av lokaler. Därför har det visat sig vara ytterst svårt att hitta hyresgäster. Ett exempel är Polisens teknikcentrals lokaler i Kouvola.

Centraliserade upphandlingar och investeringar

De finansiella resurserna för grundutrustning i fråga om polisfordon har minskat från 10,7 miljoner euro 2012 till den nuvarande årliga nivån 8,5 miljoner euro. Följden har blivit att upphandlingar gång på gång skjuts fram till kommande år. Det har bidragit till att det har blivit svårare att planmässigt förnya utrustning och lett till att utrustningen föråldrats. När utrustningen föråldras försämras användbarheten samtidigt som underhållsutgifterna för polisenheternas utrustning stiger. Dessutom kan arbetarskyddet för de polismän som använder fordonen försämras eftersom utrustningen är så gammal och dålig.

De största posterna för upphandling av service inom ramen för den centraliserade finansieringen består av avgifter till statsförvaltningens servicecenter (Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning Palkeet och Statens informations- och kommunikationstekniska center Valtori). Polisen har snart sagt inga möjligheter att påverka de här posterna eftersom aktörerna i fråga har monopol.

Konsekvenser för projektfinansieringen

Polisens projektfinansiering har på senare år minskat från totalt 36 miljoner euro, först till en nivå på 27 miljoner euro och år 2016 till en nivå på ungefär 23 miljoner euro. För att dämpa behovet att minska antalet polismän tvingas polisen reducera utvecklingsfinansieringen. Dessa åtgärder le-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

der till att förnyelser och utveckling av polisens system i stor utsträckning blir eftersatta. När projektfinansieringen minskar blir det svårare att fortsätta utveckla och underhålla datasystem som är viktiga i polisverksamheten. Från och med 2018 kommer finansieringen av polisens utvecklingsprojekt att minska med en miljon euro per år.

Den sänkta nivån på finansieringen försvagar polisens förmåga att reagera i snabbt skiftande hot-situationer och svara mot omställningar i omvärlden. Polisstyrelsen räknar med att nivån på polisverksamheten kommer att sjunka ytterligare och att den här utvecklingen kommer att trappas upp på längre sikt. Kapaciteten att bemöta nya hot kommer dessutom att försämrans.

6.8 Lagfästa skyldigheter, arbetsmängd och kompetens

Den nya lagstiftningen om polisen, förundersökning och tvångsmedel (872/2011, 805/2011, 806/2011), som infördes i början av 2014, har lett till att polisens arbete ökat betydligt (FvUB 42/2010 rd — RP 224/2010 rd, LaUB 44/2010 rd — RP 222/2010 rd). Det beror framför allt på att formaliteter, registreringsåtgärder och domstolstillstånd ökat. När nya lagar stiftas och gamla ändras blir polisen i egenskap av tillsynsmyndighet vanligen skyldig att övervaka att lagstiftningen följs. I de här sammanhangen noteras det ofta i konsekvensbedömningen att det inte finns behov av extra resurser eller att uppgifterna kan skötas med befintliga anslag. Utskottet ser det som nödvändigt att utreda polisens diverse lagfästa skyldigheter och vilka extra resurser de kräver. I vissa fall kan det vara möjligt att enstaka mindre uppgifter inte föranleder något betydande behov av extra arbetsinsatser. Men om polisen får en lång rad nya uppgifter enligt olika lagar påverkar det oundvikligen också arbetsinsatsen.

Det väsentliga för prestationsförmågan är utbildning och kompetens, utrustning, tekniska och övriga arbetsredskap och personalstyrka. Polisen måste stärka sin juridiska och tekniska kompetens för att kunna identifiera och bekämpa hybrid- och cyberbrott. Det är viktigt att inse att de traditionella hoten mot den yttre säkerheten i allt större utsträckning visar sig gradvis och på ett med avsikt otydligt sätt inom området för inre säkerhet. I grund och botten är det alltså fråga om en kärnuppgift inom den nationella övergripande säkerheten i hybridkontext och om upprätthållande av samhällsfreden. Den här nya omständigheten kräver att polisen, och i ett vidare perspektiv hela Finland, har en lägesbild i realtid och en strategisk analys plus trovärdig kapacitet som ett led i samordningen av den övergripande säkerheten.

Den nedlagda Rörliga polisen var tidigare reserv för polisen vid sidan av sin huvudsakliga uppgift. Polisen behöver också i dag en engagerad reserv som snabbt och smidigt kompletterar de skiftande operativa behoven. Reserven bör ha uppdaterad operativ kapacitet och åtminstone också kompetens som stöder och kompletterar polisen i övrigt. Det finns behov av dels snabba första insatser med snävare styrka, dels en större styrka som kallas in i andra fasen.

Förändringarna i omvärlden kräver enligt utskottet också att kommunikationen utvecklas på så sätt att polisen dygnet runt har informationsberedskap som sköts av professionella.

Med anledning av den nya omvärlden har det framhållits för utskottet att den gällande lagstiftningen om handräckning är trög och invecklad. En idé som lagts fram är att det kunde göras en förstudie i syfte att införa separat lagstiftning som tillåter bättre fungerande samverkan mellan po-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

lisen, försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet. Lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (687/2009) kunde fungera som modell.

6.9 Prioritering av uppgifter

Enligt redogörelsen måste prioriteringar göras inom verksamheten när de ekonomiska resurserna blir knappare. I redogörelsen anges ändå inga närmare grunder för prioriteringen, fastän det i ett redogörelseförfarande ska ingå att riktlinjer av den här typen ska vara tillräckligt konkreta. I sista hand är det fråga om vilka lagfästa uppgifter som ska lämnas eller, i brist på resurser, bli oskötta och utförda.

Enligt utskottet bygger prioriteringarna i praktiken på att uttryckningar som direkt gäller liv och hälsa måste prioriteras som brådskande uppgifter. Som sagt kommer insatstiderna enligt utskottets bedömning också i framtiden att förlängas och nåbarheten försämrats. I glesbygden har uttryckningstiderna i larmuppdrag redan nu kunnat vara alltför långa. Allt oftare förekommer larmuppdrag som inte blir skötta för att polisen inte hinner fram i tid. De allt knappare personella resurserna inom övervakning och uttryckning kommer också att märkas i form av minskad planmässig övervakning och minskad förebyggande verksamhet för att öka säkerheten och trygghetskänslan, eller som total avsaknad av sådan verksamhet.

När det gäller prioritering inom brottsbekämpningen hänvisar utskottet till det som sagts ovan.

6.10 Polisens kapacitet försämrats

Polisstyrelsen har utarbetat en plan för att anpassa polisverksamheten och för att samordna verksamheten och ekonomin 2016–2019. Den föreliggande redogörelsen för den inre säkerheten bygger på ramarna för statsfinanserna för de kommande åren (FvUU 16/2016 rd — SRR 3/2016 rd). Redogörelsen innebär således att polisen tvingas ta krafttag med anpassningsåtgärderna och söka nya besparingar. Anslagsnivån 2017–2020 kommer att innebära avsevärda sparbetning som gäller personalkostnader, lokalutgifter, utvecklingsprojekt, investeringar såväl som övrig utgiftsstruktur. När lokalkostnaderna ska sänkas enligt polisens anpassningsplan kommer polisen att bli tvungen att gallra i nätverket av verksamhetsställen för att åstadkomma besparingar. Dessutom kommer polisen att bli tvungen att prioritera mer bland utvecklingsprojekt och investeringar.

Enligt uppgift kommer bara de upphandlingar och investeringar som är absolut nödvändiga för den operativa verksamheten att kunna genomföras. Hit hör till exempel kritiska investeringar i transportmedel och slutförandet av det långvariga och utdragna projektet Vitja för verksamhetsstyrning.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att polisens kapacitet kommer att försämrats om inte resursnivån höjs:

— Andelen utredda brott minskar ytterligare, allt fler brott lämnas utan utredning och avslöjandet av dold brottslighet minskar, fullföljandet av straffansvaret försvagas.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

— *Insatstiderna för brådskande larmuppdrag blir längre och allt fler larmuppdrag blir oskötta.*

— *Övervakningen av körsätt som äventyrar trafiksäkerheten och beteende som grovt äventyrar trafiksäkerheten fortsätter att minska.*

— *Det blir ännu svårare att tillhandahålla de säkerhetstjänster i glesbygden som redan försvagats.*

— *Den systematiska övervakningen och den förebyggande verksamheten minskar, hatpropagandan sprider sig och bäddar för allt allvarligare kriminalitet.*

— *Medborgarnas trygghetskänsla och säkerhet försämras.*

Förvaltningsutskottet förutsätter att regeringen ser till att

— *polisens personella resurser gradvis återställs till nivån 2010 på så sätt att de när det ekonomiska läget förbättras uppgår till 7 850 årsverken i mitten av nästa årtionde,*

— *polisens kapacitet höjs över hela linjen i stället för att sjunka som hittills, att medborgarnas säkerhet förbättras och att de ovannämnda missförhållandena effektivt åtgärdas.*

7. SKYDDSPOLISEN

Skyddspolisen, som står direkt under inrikesministeriet, svarar för bekämpning av hot mot den nationella säkerheten. Skyddspolisen har till uppgift att bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- eller samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen ska även upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för att förebygga verksamhet som äventyrar rikets säkerhet.

Skyddspolisen arbetar med betoning på underrättelsemässiga tillvägagångssätt. Underrättelseverksamheten är viktig också därför att den bidrar till att statens beslutsfattande grundar sig på relevant, aktuell och tillförlitlig information.

Den allmänna utvecklingen har lett till att enskilda staters säkerhetsangelägenheter har blivit internationella. De fenomen som hotar vårt lands säkerhet och bakgrundsfaktorerna till fenomenen hänger i hög grad samman med delvis svårgripbara händelser och utvecklingstrender som ligger utanför vårt land. På grund av säkerhetsfrågornas gränsöverskridande karaktär har behovet av underrättelseinformation som rör säkerheten vuxit avsevärt. En effektiv säkerhetsunderrättelse om globala hot kräver mångsidigare metoder och angreppssätt än tidigare.

Det har skett snabba och genomgripande omställningar inom sektorer som hör till skyddspolisens ansvarsområde och som har särskild relevans för samhällets säkerhet. Samma utveckling väntas fortgå åtminstone inom en överblickbar framtid. Det är tänkbart att olika yttringar utvecklas i en mer våldsam riktning. Förändringarna i omvärlden påverkar all verksamhet inom skyddspolisen.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Miljön för bekämpningen av terrorism kräver uppenbart mer arbete och arbetskraft. Det krävs också snabba åtgärder för att utveckla att terrorismbekämpningen, identifiera hot, ingripa snabbt och förebygga attacker.

En central orsak till oro är att konsekvenserna av konflikten i Syrien kan nå vårt land. Det största hotet utgörs nu av radikalt islamistiskt motiverade enskilda aktörer och smågrupper av vilka en del åtminstone har besökt stridsområdena i Syrien. Fler i Finland bosatta personer än tidigare har kopplingar till terroristnätverk. I och med att antalet asylsökande ökat exceptionellt mycket från och med sommaren 2015 har också sannolikheten ökat för att det bland dem finns personer med kopplingar till terrorism. Utifrån tillgängliga uppgifter för Finland har denna terrorbejakande grupp ökat till cirka 350 personer.

Också här måste man komma ihåg att största delen av de asylsökande sannolikt får avslag på sin ansökan om internationellt skydd. Bara en del av dem går frivilligt med på att återvända, och bara en del av dem som vägrar att återvända frivilligt kan tvingas tillbaka. Enligt uppgifter för 2014 har mer än 60 procent av dem som fått avslag på sin asylansökan stannat i Europa. Det totala antalet kommer att fortsätta öka. För dessa personer som på sätt och vis hamnar utanför samhället bedöms säkerhetsriskerna öka.

Det bör även finnas beredskap för att tackla de utlandsrelaterade spänningar mellan politiska, etniska och religiösa grupper som i allt större utsträckning kommer att märkas också hos oss. Det här kan även komma till uttryck i våldshandlingar. Den kraftiga ökningen av asylsökande kan bli en grogrund för främlingsfientliga rörelser.

Skyddspolisens resurser är redan nu mycket knappa också utan ovan nämnda risker, hotbilder och behövliga åtgärder. I en nordisk jämförelse har andra länder som mest mångdubbelt större resurser. Till följd av förändringarna i omvärlden har skyddspolisen ett resursunderskott. Den förändring som de senaste åren skett i skyddspolisens verksamhetsförutsättningar är sannolikt den snabbaste i skyddspolisens historia. Den största förändringen pågår inom terrorismbekämpningen, men utvecklingen är snabb och allt svårare att förutse också inom skyddspolisens andra verksamhetssektorer. Den tekniska utvecklingen och i synnerhet den tilltagande överföringen av samhällets funktioner till datanät ställer också skyddspolisen inför särskilda utmaningar.

Skyddspolisens informationsinsamling har försvårats avsevärt till följd av den kraftiga digitaliseringsutvecklingen. De personer som polisen vill samla in uppgifter om använder medier med avsevärt större informationsvolym än tidigare. Det här beror speciellt på de sociala mediernas snabba utveckling och den tilltagande användningen av dem för kommunikation. Det här, tillsammans med den ökande krypteringen av system, har lett till ett stadigt växande behov av it- och personalresurser.

För att skyddspolisen ska kunna klara av sina uppgifter och avvärja hot som hör till dess ansvarsområde måste resurserna förbättras på lång sikt. Skyddspolisen har bidragit till polisens sparbering och samtidigt effektiviserat verksamheten avsevärt.

Utländska underrättelseorganisationers intresse för säkerhetsfrågor som gäller Finland tar sig alltså uttryck i en traditionell omfattande, långvarig och kontinuerlig personspaning, samtidigt

Betänkande FvUB 5/2017 rd

som spionage till betydande delar numera sker i datanät. Finland är ett av de västländer som har flest permanent placerade utländska underrättelseofficerare i förhållande till invånarantalet. Utskottet menar att skyddspolisen under de närmaste åren måste öka satsningarna på tekniska system och på sin personal och dess expertis i syfte att bekämpa illegal underrättelseverksamhet.

Statliga och andra aktörer med stora resurser försöker via datanäten aktivt få tillgång till information som anknyter till politiska beslut och viktiga produktinnovationer. För att kunna skydda oss och ingripa mot nätspionage och påverkan via nätet — och trygga den nationella säkerheten — behöver vårt land snabbt få ny lagstiftning på området.

De utländska underrättelsetjänsternas centrala mål är att förutse Finlands politik och påverka beslutsfattandet. Försök att påverka den allmänna opinionen upptäcks regelbundet. Informationsinsamlingen och påverkningsförsöken riktas framför allt mot de personer och instanser som bereder och fattar beslut.

Enligt uppgift till utskottet fick skyddspolisen förra året vid några tillfällen kännedom om konkreta försök att påverka bland annat besluten om Finlands energipolitik och den allmänna opinionen i frågan. Andra aktuella prioriteringar inom den underrättelseverksamhet som riktas mot Finland är den politiska ledningens och befolkningens inställning till ett Natomedlemskap, Finlands EU-politik, Finlands kommande ordförandeskap i Arktiska rådet och frågor angående efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna.

Utskottet framhåller det nödvändiga i att uppdatera den nationella lagstiftningen så att våra myndigheter har behörighet och förmåga att få behövlig information om hot mot Finlands vitala intressen. Frågan tas upp också i regeringsprogrammet. Det vore ohållbart att Finland i det här avseendet skulle tvingas vara beroende av andra stater i alltför hög grad. Varje land har skyldighet att sörja för sin egen och sina medborgares säkerhet och bygga säkerhetsbesluten på självförvärvad information. Det är därför nödvändigt att förvärva underrättelseinformation om verksamhet och händelser som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Omvärlden har förändrats bland annat till följd av digitaliseringen och hybridpåverkan. Det gäller därför att bättre än tidigare kunna inhämta information på fenomennivå och hotbaserad information. Spridningen och utnyttjandet av felaktig information accentuerar säkerhetsmyndigheternas behov av att producera objektiv, bekräftad och analyserad information till stöd för den högsta statsledningens beslut. Det gäller också att effektivt kunna avvärja dataintrång som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Säkerställandet av skyddspolisens kapacitet kräver lagstiftningsåtgärder.

Med tanke på bekämpningen av underrättelseverksamhet är också frågan om dubbelt medborgarskap viktig. En finsk medborgare med dubbelt medborgarskap kan nämligen försättas i en ställning där han eller hon kan se sig nödgad att handla i strid med Finlands intressen. Till exempel är alla ryska medborgare trots det dubbla medborgarskapet skyldiga att enligt rysk lag bistå Rysslands säkerhetsmyndigheter.

Utifrån redogörelsen och inkomna uppgifter konstaterar utskottet att

— *skyddspolisens funktionsförmåga äventyras i den förändrade omvärlden.*

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Förvaltningsutskottet förutsätter

- att lagstiftningen uppdateras på det sätt skyddspolisens funktionsförmåga kräver och
- att skyddspolisens kapacitet säkerställs.

8. GRÄNSSÄKERHETEN - GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

8.1 Gränsbevakningsväsendets uppgifter

Gränsbevakningsväsendets uppgift är att upprätthålla gränssäkerheten (gränsbevakningslagen 578/2005). Gränsbevakningsväsendet samarbetar med andra myndigheter och med organisationer och invånare för att upprätthålla gränssäkerheten. I samarbete med andra myndigheter utför gränsbevakningsväsendet tillsynsuppgifter som anges särskilt, vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning och deltar i det militära försvaret. Bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter inom området för sjöräddningstjänsten finns i sjöräddningslagen (1145/2001). Gränsbevakningsväsendet är den enda brottsbekämpande myndighet som har behörighet och kompetens att svara på hot mot såväl den inre som den yttre säkerheten.

8.2 Unionens längsta yttre Schengengräns, men ett litet gränsbevakningsväsende

Gränsbevakningsväsendets verksamhetsbetingelser har beskrivits kraftigt ända sedan 1990-talet. Sedan dess har antalet anställda reducerats med cirka 25 procent. Samtidigt har Gränsbevakningsväsendet genom egna åtgärder flyttat cirka 2 500 tjänstemän till nya uppgifter. Av dem har 1 500 placerats vid gränsövergångarna, där gränstrafiken ökat med upp till 1 600 procent. Gränsbevakningsväsendet har dessutom redan i decennier betydligt minskat på sin organisation och sina lokaler.

Då resurserna inskränkts har Gränsbevakningsväsendet anpassat sin verksamhet och lagt ner en sjöbevakningssektion, en beväringseenhet, en sjöräddningsundercentral, en utbildningscentral, 70 procent av sina bevakningsstationer och två ledningsorgan på lokalnivå. Verksamheten har utvecklats bland annat genom att skaffa bevakningsteknik, öka rörligheten samt strömlinjeforma och automatisera processen för gränskontroller. Funktionerna vid de inre gränserna har i praktiken körts ned. Gränsbevakningsväsendet har producerat stora partnerskapsfördelar i anslutning till gränskontroller, brottsbekämpning, sjö- och miljöbevakning samt militärt försvar.

Gränsbevakningsväsendet har redan under en längre tid med framförhållning förnyat sin organisation och anpassat sin verksamhet till den knappare finansieringen. Anpassningen har lett till minskningar i arbetsinsatser och beredskap också inom sådana funktioner där det inte är förnuftigt med hänsyn till nationens säkerhet. Neds kärningarna ökar sannolikheten för att Gränsbevakningsväsendet råkar i en situation där myndigheten inte kan hantera riskerna på egen hand.

Inom Gränsbevakningsväsendet pågår fortfarande ett ekonomiskt anpassningsprogram som verkställer de sparbeslut som fattades 2011—2012 av den föregående regeringen. Anpassningsprogrammet från 2012 är planerat utifrån ett bättre säkerhetsläge. Säkerhetsläget i Europa och situa-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

tionen när det gäller den finländska gränssäkerheten har dock förändrats till det sämre inom en mycket kort tid, och inga snabba förändringar till det bättre är i sikte.

Sparåtgärderna gäller hela verksamheten utom den heltäckande bevakningen av sydostgränsen (längs en sträcka på cirka 200 km av vår långa yttre gräns), smidigheten och säkerheten i trafiken över de yttre gränserna, bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet och sjöräddningssystemets pålitlighet. Därutöver har Gränsbevakningsväsendet svarat för förpliktelserna i det militära försvaret fullt ut.

Verkställandet av programmet innebär dock att personalen i övervakningen av östgränsen minskar med 40 procent. De nya sparkrav som anpassningsprogrammet ställer på Gränsbevakningsväsendet tvingar till nya anpassningsåtgärder. Det kalkylerade tilläggsanslag för inre säkerhet som reserveras för Gränsbevakningsväsendet i regeringsprogrammet räcker bara till för att täcka de extra nedskärningar som den förra regeringen gjorde 2014.

De disponibla finansiella medlen kringkärs av att anslaget minskar och priserna stiger. Anpassningsbehovet fram till 2021 beräknas uppgå till 15 miljoner euro.

Utskottet påpekar att gränsen mellan Finland och Ryssland utgör den yttre gränsen för Europeiska unionen. Finland har i EU tidigare profilerat sig som ett exemplariskt effektivt och kompetent medlemsland i fråga om gränskontroll och gränssäkerhet. Situationen har dock förändrats och Finlands egen kapacitet att övervaka gränsen har försvagats.

Gränsbevakningsväsendet har enligt uppgift strävat efter att överföra 100 gränsbevakares arbetsinsatser från gränsövergångsställena till övervakningen av östgränsen. På så sätt ska en del av minskningen av övervakningspersonalen kompenseras, men samtidigt reduceras naturligtvis bland annat de resurser som krävs för en smidig gränstrafik. Målsättningen måste sänkas till 80 gränsbevakare till följd av att det inte var möjligt att i planerad utsträckning begränsa gränsövergångsställenas öppethållningstider.

Ramarna ger Gränsbevakningsväsendet möjlighet till endast 460—470 gränsbevakare inom övervakningen av östgränsen. Enligt redogörelsen för den inre säkerheten ska regeringen se till att östgränsen bevakas på en grundnivå och i det syftet sätta in sammanlagt 160 nya gränsbevakare vid östgränsen. Utskottet menar att regeringen var medveten om Gränsbevakningsväsendets interna fördelningsmöjligheter när den fastställde riktlinjerna i regeringsprogrammet. Därigenom bör resten av ökningen på 160 gränsbevakare verkställas genom att permanenta tilläggsresurser anvisas Gränsbevakningsväsendet.

De nämnda 160 gränsbevakarna skulle dock endast räcka till att upprätthålla bevakningen på en grundnivå. Inte ens den nivån skulle möjliggöra reaktioner vid utdragna avvikelser i gränssituationen eller om avvikelser samtidigt förekommer på flera håll.

Av övriga omkostnader går 80—90 procent till fastigheter, datasystem och transportmedel som är nödvändiga för verksamheten. Utifrån utredning konstaterar utskottet i fråga om kostnaderna för fastigheter att den nya hyresmodellen medför tilläggskostnader för Gränsbevakningsväsendet. Utskottet anser att det är ändamålsenligt att hålla kvar patrullstugor, broar och övervakningstorn

Betänkande FvUB 5/2017 rd

på avlägsna områden och att det sammantaget är förenligt med ett samhällsintresse att de också i framtiden är i Gränsbevakningsväsendets besittning.

Den marina materiel som används av Gränsbevakningsväsendet måste vara servad, funktionssäker och i beredskap. Gränsbevakningsväsendet avser att byta ut sjöbevakningsstationernas föråldrade båtar mot en ny, snabb båttyp samt ersätta föråldrade kustbevakningsfartyg med en ny båttyp som klarar menföre och har oljebekämpningskapacitet. Därutöver kommer två utsjöbevakningsfartyg att byggas om.

8.3 Om konsekvenserna av nedskärningarna

De disponibla finansiella medlen kringskärs av att anslaget minskar och priserna stiger. Det innebär en fortsatt nedkörning av Finlands gränsbevakningssystem samt att resurserna i hög grad måste inriktas på enskilda tyngdpunktsområden.

Gränsbevakningsväsendet koncentrerar sig enligt uppgift i fortsättningen på en övervakning på grundnivå av östgränsen, gränstrafikens säkerhet samt ledningen av sjöräddningen. Även förpliktelserna inom det militära försvaret ska fullgöras. Däremot kommer brottsbekämpningspersonalen att reduceras.

Vidare måste öppethållningstiderna vid östgränsens gränsövergångsställen begränsas. Gränsbevakningsväsendet har undersökt möjligheterna att stänga gränsövergångsställena i Imatra, Niirala och möjligen Nuijamaa för natten samt begränsa öppettiderna för övergångarna i Vartius, Kuusamo, Salla och Raja-Jooseppi. Det visade sig dock omöjligt att hålla gränsövergångsställena i Imatra, Niirala och Nuijamaa stängda nattetid. Det behov av mera personal som föranleds av den växande gränstrafiken på Helsingfors-Vanda flygplats motverkas genom ytterligare linjer för automatisk gränskontroll. I övrigt förlorar Gränsbevakningsväsendet möjligheterna att svara på den ökande trafiken. Den fingeravtrycksgranskning som förutsätts i EU:s VIS-förordning gör att gränskontrollen av enskilda visumpfiktiga tar 30—50 procent längre tid än tidigare. Om kommissionens förslag om obligatoriska registerförfrågningar går igenom kommer dessutom granskningarna av EU-medborgare att ta dubbelt så lång tid som i dag. Även av de här orsakerna kommer gränstrafiken att bli mindre smidig.

Gränsbevakningsväsendet minskar antalet sambandsmän i utlandet, sin medverkan i PTG-verksamheten samt den brottsbekämpning vid de inre gränserna som i huvudsak fokuserar på olaglig inresa.

Gränsbevakningsväsendet kommer att avstå från bevakningsfartyget Merikarhu, som kräver ombyggnad. Det skulle då återstå tre bevakningsfartyg och fem sjöräddningshelikoptrar av typen SuperPuma i Helsingfors och Åbo. Det har meddelats att flygledningen vid helikopterbasen i Åbo kommer att upphöra.

Gränsbevakningsväsendet planerar att avstå från sjöbevakningsstationerna i Porkkala, Kökar, Kaskö, Kalajoki och Kemi. Avsikten är också att så småningom avstå från stationernas föråldrade kustbevakningsfartyg, som har skaffats på 1960—1980-talen och väntar på att bytas ut. Det skul-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

le ytterligare försämlra sjöräddningsberedskapen. Några anslag för nya fartygsinvesteringar har inte anvisats.

Nedskärningarna försvagar dessutom väsentligt Gränsbevakningsväsendets möjligheter att ge andra myndigheter handräckning. Gränsbevakningsväsendet har årligen tagit hand om cirka 600 polisuppdrag, cirka 1 300 spanings- och räddningsuppdrag i landområdena samt cirka 600 akutsjukvårdsuppdrag i andra sammanhang än sjöräddning. En stor del av de här uppdragen kommer framöver att överlåtas på andra myndigheter eller inte skötas alls. Detta berör i synnerhet Norra Karelen, Kajanaländ, Lappländ och Bottniska viken. Gränsbevakningsväsendet kan i fortsättningen inte förbinda sig att producera säkerhetstjänster i glesbebyggda områden.

För att anpassa verksamheten efter de minskande anslagen uppger sig Gränsbevakningsväsendet vidare effektivisera sin förvaltning ytterligare genom att centralisera och gallra i stabsfunktionerna, minska personalens grundutbildning och fortbildning och spara in på företagshälsovård och resor. Antalet transportmedel reduceras och transportmedlens livslängd förlängs. I fråga om datasystem och övervakningssystem ligger fokus på att ha dagens system i drift på miniminivå.

Med de här åtgärderna vore det möjligt att i de övriga driftskostnaderna spara in cirka 9 miljoner euro. Det skulle fortfarande återstå ett personalanpassningsbehov på 100 årsverken.

Gränsbevakningsväsendet bör i vilket fall på alla tänkbara sätt bereda sig på en betydande ökning av övervakningspersonalen. För att avhjälpa situationen har Gränsbevakningen nyligen låtit pensionerade gränsbevakningsmän ingå i reserven och på så sätt skapat ett permanent komplement till reserven. Det är åtminstone på lång sikt inte problemfritt att inrätta en reserv av pensionerade gränsbevakare. Likväl är det angeläget att i viss mån kunna tillgodose ett ökat behov av bevakning medan nya gränsbevakare utbildas med hjälp av nödvändig extra finansiering. Vidare har Gränsbevakningsväsendet meddelat att det genom egna åtgärder kommer att återföra en arbetsinsats motsvarande 80 gränsbevakare från gränsövergångsställena till övervakningen av östgränsen före utgången av 2018.

Om gränssäkerheten ska stärkas krävs tilläggsanslag och utbildning och anställning av ytterligare personal. Vidare bör de anpassningsåtgärder som försvagar verksamhetsförutsättningarna slopas.

Utskottet påminner om följande konstaterande i regeringsprogrammets 12 kapitel om den inre säkerheten: ”Det spända säkerhetspolitiska läget i Finlands närområden och nya hotbilder gör att resurserna inom gränsförvaltningen och den inre säkerheten måste ses över och omfördelas så att de motsvarar det förändrade läget.” Redogörelsen för den inre säkerheten följer inte denna linje.

Det är också viktigt att notera att resursnedskärningarna inom Gränsbevakningsväsendet direkt påverkar förmågan att övervaka Finlands territoriella integritet.

8.4 Återställande av gränssäkerheten och andra åtgärder och slutledningar

Gränsen mellan Finland och Ryssland utgör till en sträcka av 1 300 kilometer den yttre gränsen för Europeiska unionen. Finland har i EU profilerat sig som ett exemplariskt effektivt och kompetent medlemsland i fråga om gränskontroll och gränssäkerhet. Redogörelsen för den inre säker-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

heten måste likväl erkänna det kända och otillfredsställande faktumet att gränsordningen och gränssäkerheten vid vår östra gräns allt kraftigare är beroende av Rysslands gränsbevakningssystem.

Gränsbevakningsväsendets resurser fastslogs år 2012 utifrån ett helt annat gränssäkerhetsläge, som utgjorde grund för inbesparingsbesluten. Trots de väsentliga förändringarna i säkerhetsomgivningen har nedskärningarna fortsatt i de årliga ramarna för statsfinanserna och i budgeten. Också i redogörelsen för den inre säkerheten anses det tillräckligt att den östra gränsen övervakas på en grundnivå.

Stabiliteten och lugnet vid östgränsen hänger inte enbart på våra egna åtgärder utan också på Rysslands förmåga och vilja att hålla kontroll över situationen. Som konstaterats ovan har vår gränsövervakning de facto försvagats på senare år, vilket ökat vårt beroende av Rysslands insatser. Utskottet understryker den särskilda betydelsen av kontinuitet och stabilitet i Finlands och Rysslands långvariga och väletablerade samarbete inom gränsbevakningen.

Utskottet framhåller att det i det rådande säkerhetsläget är nödvändigt att återuppbygga en trovärdig och självständig bevakning av östgränsen och skapa beredskap för att svara på en eventuell långvarigare försvagning av gränssituationen.

Hänvisande till det som sagts ovan anser förvaltningsutskottet att Gränsbevakningsväsendets anslag bör ökas för att möjliggöra den utbildning och anställning av extra personal som behövs för att stärka gränssäkerheten, avstå från anpassningsåtgärder som försvagar verksamhetsförutsättningarna och fullgöra de tilltagande EU-skyldigheterna. Enbart den i redogörelsen nämnda överföringen av 160 gränsbevakare till övervakningen av östgränsen kräver att Gränsbevakningsväsendet får mer resurser.

Med anledning av den nu aktuella redogörelsen vill förvaltningsutskottet understryka följande i fråga om gränssäkerheten:

- Gränsbevakningsväsendet är den enda brottsbekämpande myndighet som har behörighet och kompetens att svara på hot mot såväl den inre som den yttre säkerheten.*
- Att säkerställa gränsernas integritet och okränkbarhet är grundläggande skyldigheter för en självständig stat.*
- Ett trovärdigt nationellt gränssäkerhetssystem förebygger illegal verksamhet vid rikets gränser. Ett effektivt gränssäkerhetssystem är viktigt också i bekämpningen av hybridhot, eftersom fiendlig påverkan kan vara svår att identifiera i den inledande fasen.*
- Ett effektivt gränssäkerhetssystem lägger grunden för övervakningen av vår territoriella integritet och för säkerställandet av den.*
- Ett effektivt gränssäkerhetssystem breddar vårt utrikes- och säkerhetspolitiska handlingsutrymme.*

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Utskottet framhåller som sin ståndpunkt att det i det rådande säkerhetsläget är nödvändigt att återuppbygga en trovärdig och självständig bevakning av östgränsen och skapa beredskap för att svara på en eventuell långvarigare försvagning av gränssituationen. Det kräver bland annat kraftiga och omedelbara satsningar på utbildning och rekrytering av ytterligare personal. Utskottet understryker att situationen kan förbättras radikalt med tämligen små medel (löneutgifterna cirka 60 0000 euro/årsverke).

9. SAMARBETET MELLAN POLISEN, TULLEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

Samarbetet mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (PTG-samarbetet) är en internationellt unik samarbetsform. Samarbetet har pågått i årtionden, men på senare år har det utsträckts också till brottsspaningen. Brottsspaningen inom PTG-samarbetet fokuserar på grov och gränsöverskridande kriminalitet. Syftet med PTG-samarbetet är att främja myndighetssamarbetet så att de uppgifter som anknyter till den inre säkerheten kan skötas flexibelt och effektivt. PTG-samarbetet grundar sig numera på lagen om samarbete mellan polisen, tullen och gränsbevakningsväsendet (687/2009; FvUB 6/2009 rd — RP 26/2008 rd).

Samarbetet har förbättrat lägesbilden angående kriminaliteten och brottsbekämpningen, vilket gör det enklare att identifiera nya brottsfenomen och samordna polisensheter, Tullens och Gränsbevakningsväsendets operativa verksamhet. Samarbetet har likaså stärkt det internationella operativa informationsutbytet.

Polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet har av tradition haft ett gott samarbete. Vid bland annat uttryckningar har de olika myndigheternas kapacitet, beroende av uppgift, särskilt i gränsområdena kunnat utnyttjas utifrån vilken enhet som är närmast platsen för händelsen. Polisen och Gränsbevakningsväsendet har till exempel i glesbebyggda områden planerat sina turlistor i samråd så att de myndighetspatruller som klarar av polis- och gränsbevakningsuppdrag har en så stor tidsmässig och regional täckning som möjligt.

Resurserna till PTG-myndigheterna har reducerats i årtal, vilket lett till att varje myndighet tvingats avsätta resurserna för de egna kärnuppgifterna. Det samarbete som försiggår i ”utkant” av respektive myndighets uppgiftsfält har gett goda resultat med små medel. På grund av nedskärningarna kommer samarbetet att minska. Ett exempel på det är säkerhetsuppgifterna i glesbebyggda områden.

I ett samprojekt mellan Gränsbevakningsväsendet och Tullen utför båda myndigheterna uppdrag åt den andra myndigheten vid gränsövergångsställen, om det är rationellt med hänsyn till trafikarrangemangen och kontrollverksamheten. Samtidigt som Tullen utför de uppgifter som hör till dess ansvarsområde kan den också för Gränsbevakningsväsendets räkning sköta gränskontroller av chaufförer i den tunga trafiken. I gengäld kan Gränsbevakningsväsendet i samband med gränskontroll av annan trafik än den tunga trafiken utföra uppgifter som hör till Tullen. Förfarandet syftar till att trafiken ska löpa smidigare och infördes vid gränsövergångsställena i Vaalima, Nuijamaa, Imatra och Niirala vid ingången av 2015.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

I det här sammanhanget vill utskottet dock tillägga att polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets kapacitet på lång sikt stadigt har försvagats till följd av resursläget. Nyttan av PTG-samarbetet har därför försämrats på senare tid. På grundval av det som sägs i redogörelsen kommer den negativa utvecklingen att fortsätta.

— *Nyttan av PTG-samarbetet minskar.*

10. FÖRSVARSMAKTEN OCH DEN INRE SÄKERHETEN

10.1 Inledning

I lagstiftningen fastställs vad respektive myndighet ska ansvara för i fråga om förebyggandet av hot och upprätthållandet av säkerheten. Allt oftare kräver hoten motinsatser av flera myndigheter i samarbete. Resursbristen tvingar också myndigheterna att hitta synergier genom effektivt samarbete.

Försvarsmakten stöder andra myndigheter i ansträngningarna att upprätthålla den inre säkerheten. Försvarsmaktens olika sektorer bedriver kontinuerligt samarbete med de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten. Beredskapen upprätthålls genom en gemensam lägesbild, och verksamheten utvecklas genom gemensam planering, samarbetsavtal med andra myndigheter och situationsspecifika samövningar särskilt med polisen, räddningsverken och Gränsbevakningsväsendet.

10.2 Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter

Det ingår i försvarsmaktens lagfästa uppgifter att bistå andra myndigheter. Stöduppgifterna utförs inom ramen för de disponibla resurserna och med lämpliga kapaciteter, dock utan att äventyra försvarsmaktens viktigaste uppgift, dvs. det militära försvaret av Finland. Utskottet menar att uppgiften att bistå andra myndigheter lämpar sig väl för försvarsmaktens uppgiftsbild. Det finns inget behov av att ändra arbetsfördelningen mellan försvarsmakten och övriga myndigheter som svarar för den inre säkerheten. Däremot är det motiverat att utreda de lagstiftningsmässiga förutsättningarna för att fullgöra stöduppgifterna och vid behov bereda lagstiftningsändringar som bättre motsvarar den förändrade säkerhetsmiljön.

Den synligaste formen av stöd till och samarbete med myndigheter som svarar för den inre säkerheten är den handräckning som försvarsmakten ger polisen, räddningsverken och Gränsbevakningsväsendet. Med handräckning avses att försvarsmakten, efter en på lag baserad begäran av en annan myndighet, temporärt ställer en del av sina resurser till förfogande för skötseln av uppgifter som hör till den andra myndigheten, i det fall att denna myndighets resurser är otillräckliga eller försvarsmaktens expertis eller utrustning behövs. Av de enskilda myndigheterna är det framför allt polisen som begär handräckning.

Det är angeläget att försvarsmakten upprätthåller och utvecklar militära kapaciteter som också kan utnyttjas i samband med handräckningsuppgifter. Vid garnisonerna finns handräckningsavdelningar som utgörs av beväringar under ledning av anställda militärer med utbildning i handräckningsuppgifter. Avdelningarna har en beredskapstid på två timmar. Därutöver finns av-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

delningar med anställd personal, dykare, pionjärer, pansarfordon, flygmateriel, krigsfartyg och annan materiel med varierande beredskap för handräckningsuppdrag.

10.3 Olika former av handräckning

Med sedvanlig handräckning och därmed jämförbara skyldigheter avses uppdrag som inte kräver att den som ger handräckning tillgriper maktmedel. Till de uppdrag i den här klassen som begärs av polisen hör typiskt efterspaningar, avspärning av områden, dirigering av trafiken, identifiering av sprängämnen, användning av helikoptrar och drönare, expertuppgifter i anknytning till utredningar och lån av varierande materiel. Handräckning som ges räddningsväsendet utgörs typiskt av olika uppdrag som utförs av militärbrandkårer eller skyddsenheter (CBRN) samt sjöräddnings- och oljebekämpningsuppdrag. Militärbrandkåreerna gör dessutom utryckningar också utanför försvarsmaktens områden. Handräckningen till Gränsbevakningsväsendet begränsar sig i huvudsak till materiellt stöd och experthjälp.

Handräckning som avviker från det sedvanliga kan vara väpnad handräckning till polisen och medverkan i krävande skydds- och räddningsverksamhet. Den väpnade handräckningen till polisen omfattar uppgifter som grundar sig på gällande lagstiftningen och på en uttrycklig begäran om handräckning. Uppgifterna kan förutsätta att den som ger handräckningen använder maktmedel. Det kan till och med vara frågan om kraftigare militära maktmedel i syfte att avbryta eller förhindra brott som görs i terroristiskt syfte. Typiska uppdrag kan exempelvis innebära att försvarsmakten tillhandahåller utrustning eller specialpersonal vid spaning med drönare eller skyddar polisens verksamhet med hjälp av pansarfordon. Enligt lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen är det polisen som fattar beslut om användning av såväl militära som andra maktmedel och leder användningen av dem.

I fråga om bistånd till andra myndigheter har försvarsmakten också andra lagstadgade skyldigheter som kan jämföras med handräckning. Hit hör bland annat deltagande i räddningsverksamhet, röjning av militära sprängladdningar samt flyg- och sjöräddning.

Enligt gällande lagstiftning kan reservister och handräckningsavdelningar som utgörs av beväringar endast utnyttjas för sedvanliga handräckningsuppdrag och med vissa till säkerheten anknyttande begränsningar. Ett sedvanligt men icke-typiskt handräckningsuppdrag fullgjordes exempelvis i Torneå 2015, där försvarsmakten bistod polisen och andra myndigheter med arrangemang för mottagning av asylsökande. Anställd militärpersonal ledde då handräckningsavdelningar bestående av beväringar. I många fall är beväringarnas insats avgörande för fullföljandet av hela handräckningsuppdraget. Den som begär handräckning får då tillgång till en sammansvetsad och enhetligt utrustad ”snabbinsatsstyrka” av betydande storlek och med utbildning för ett flertal uppgifter.

10.4 Handräckningsuppdrag och myndigheternas behov

Behovet av handräckning från försvarsmakten förväntas i fortsättningen ligga kvar på minst samma nivå som hittills. Identifieringen och röjningen av militära sprängladdningar kommer enligt bedömningarna fortsatt att utgöra en betydande del av biståndet till andra myndigheter. Använd-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

ningen av nya kapaciteter, däribland helikoptrar, drönare och spaningsrobotar, i handräckningsuppdragen hör redan till vardagen.

Deltagande i räddningsuppdrag kommer också i fortsättningen att utgöra en viktig del av biståndet till andra myndigheter. De hot som CBRN-ämnen utgör i samband med olyckor eller de hot som dessa ämnen utgör i anknytning till kriminell verksamhet föranleder att handräckning begärs också av försvarsmakten. Det här behovet har beaktats i utvecklingen av de CBRN-kapaciteter som krävs för skötseln av försvarsmaktens huvudsakliga uppgift.

Kriminalitet eller annat avsiktligt skadande i anknytning till datanät utgör ett avsevärt hot mot samhällets övergripande säkerhet. Som en del av statsförvaltningens myndighetsfält utvecklar försvarsmakten sin kompetens också inom cybersäkerhet. Samtidigt måste också den organiserade brottsligheten och hotet om terrorbrott beaktas. Även om de handräckningsuppdrag som kräver användning av vapen som maktmedel uppskattas vara relativt få är det viktigt att försvarsmakten har beredskap för sådana fall, eftersom också enstaka sådana händelser är förknippade med betydande risker. Enligt uppgift upprätthåller försvarsmakten förmåga att var som helst på finskt territorium ge handräckning som förutsätter användning av militära maktmedel.

Utskottet noterar i det här sammanhanget också att det lämnats en proposition med förslag till lagstiftning som gäller försvarsmaktens lämnande av internationellt bistånd till myndigheterna inom inrikesförvaltningen när dessa sköter sina internationella uppgifter (RP 107/2016 rd).

11. RÄDDNINGSVÄSENDET OCH NÖDCENTRALSVERKET

11.1 Räddningsväsendet

Räddningsmyndigheterna har i uppgift att förbättra människornas säkerhet och minska antalet olyckor. De har också i uppgift att rädda människor och trygga viktiga funktioner när en olycka är överhängande eller har inträffat och att effektivt begränsa följderna av olyckan (räddningslagen 379/2011).

Avsikten är att räddningsväsendet ska reformeras enligt samma tidsplan och områdesindelning som gäller för landskapsreformen (RP 15/2017 rd ja RP 16/2017 rd). Enligt den gällande räddningslagen ansvarar kommunerna i samverkan för räddningsväsendet. Verksamheten sköts av tjugotvå regionala räddningsverk. I samband med reformeringen av räddningsväsendet föreslås det att ansvaret för ordnandet av räddningsväsendet ska överföras till de arton landskapen. Det är angeläget att avtalsbrandkärer fortsatt kan anlitas för produktion av tjänster. Syftet med att i samband med landskapsreformen organisera räddningsväsendet utifrån en områdesindelning och en organiseringsmodell som överensstämmer med reformen av servicestrukturen inom social- och hälsovårdsväsendet är bland annat att trygga räddningsväsendets möjligheter att också i fortsättningen ge prehospital akutsjukvård och utföra första insatser.

I det lagförslag om omorganisering av räddningsväsendet som riksdagen fått för behandling föreskrivs om räddningsväsendets servicenivå, som ska motsvara de nationella, regionala och lokala behoven och olycksriskerna. När servicenivån fastställs måste också verksamheten i undantagsförhållanden beaktas. Det är landskapsfullmäktiges uppgift att besluta om räddningsväsen-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

dets servicenivå. I beslutet ska nationellt betydande risker beaktas, faror som finns i området klarläggas, de risker farorna medför bedömas och verksamhetens mål och tillgängliga resurser samt servicen och servicenivån bestämmas. Genom reformen eftersträvas ett effektivare, lönsammare och bättre system där landskapens arton räddningsverk kan ha beredskap i hela landet även för sällsynta storolyckor eller naturkatastrofer. Reformen syftar till att säkerställa en mera effektiv användning av räddningsväsendets resurser så att dess aktionsberedskap och funktionsförmåga kan tryggas. Efter reformen kvarstår räddningsväsendets resurser och möjligheter att producera tjänster huvudsakligen där de finns i det nuvarande regionala systemet för räddningsväsendet.

Utskottet tar närmare ställning till effektiviseringen av räddningsväsendets resursanvändning och till förbättringen av tillgången till tjänster och av tjänsternas kvalitet i samband med behandlingen av proposition RP 16/2017 rd om räddningsväsendet och omorganiseringen av dess styrsystem och det betänkande förvaltningsutskottet senare ger om propositionen.

11.2 Nödcentralverket

I början av innevarande decennium inleddes ett datasystemsprojekt vid Nödcentralverket. Det nya nödcentralssystemet (ERICA) skulle enligt den ursprungliga tidtabellen tas i bruk före utgången av 2015. Införandet av systemet har dock dragit ut på tiden. Verksamhetsbetingelserna har förändrats och förseningarna har enligt uppgift huvudsakligen berott på att det ytterst kritiska systemet ska implementeras i myndigheternas säkerhetsnätverk (TUVE). Planeringen och genomförandet av systemet har krävt betydligt mer tid än man kunde ana då leveransavtalet tecknades 2011. Enligt utredning tas systemet i bruk i alla nödcentraler under 2017.

Utskottet konstaterar att i samband med den omfattande strukturreformen har Nödcentralverkets personalmängd åren 2011—2015 minskat från 763 till cirka 600 anställda. Till följd av de ekonomiska ramarna har antalet anställda fortsatt minska. En väsentlig sänkning av servicenivån innebär för medborgarna bland annat ett ökat antal dödsfall och en ökning av antalet betydande egendomsskador, vilket utskottet konstaterat redan tidigare. För den prehospitala akutsjukvården, räddningsväsendet och polisen innebär konsekvenserna ett operativt dröjsmål med följdverkningar.

Enligt utredning kommer Nödcentralverket att tvingas fortsätta med sina anpassningsåtgärder också under 2017 och senarelägga investeringar utifrån sparbesluten. Det är positivt att nödcentralreformerna, som länge varit under arbete, nu är närapå slutförd och prioriteten för närvarande är att ta datasystemet Erica i drift. Utskottet inskräper att idrifttagningen är ytterst viktig. I och med nödcentralreformerna och det nya nätverkande datasystemet kommer en nödcentralverksamhet på nuvarande nivå enligt utskottets preciserade bedömning att kräva en personal på minst ungefär 600 årsverken. Här vill utskottet också framhålla vikten av sörja för en tillräcklig utbildning av kvalificerad och språkkunnig personal.

Nödcentralverket är en central aktör i fältet för övergripande säkerhet och en viktig producent av lägesbilden för den inre säkerheten. Verket är ett informationsnav vid nödsituationer och med avseende på samhällets kriställighet den aktör som samordnar de upptagna utryckningsmyndigheternas verksamhet och ser till att de begränsade resurserna prioriteras enligt myndigheternas anvisningar.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Nödcentralens anslagsnivå är relativt låg med avseende på dess roll särskilt ur beredskapsperspektiv. Nödcentralens verksamhetens betydelse accentueras ytterligare på grund av hotbilder i anknytning till hybridkrigföring och cybersäkerhet. Den roll nödcentralerna har inom beredskapen glöms ofta bort när anslagen dimensioneras. Dimensioneringen görs snarare på grundval av medelbelastningen under normala förhållanden.

12. TULLEN

Redogörelsen brister också i det att den inte behandlar Tullen som en myndighet inom den inre säkerheten, trots att Tullen genom speciallagstiftning ålagts uppgifter inom laglighetsövervakning och brottsbekämpning. Som förundersökningsmyndighet har Tullen specialiserat och inriktat sig på att förhindra, avslöja och utreda brott med anknytning till utrikestrafiken (gods- och passagerarströmmarna). De brottsförhindrande åtgärderna är av effektivitetsskäl starkt kopplade till Tullens övervakningsprocesser. Det internationella samarbetet är av stor vikt i övervakningen av utrikestrafiken och i brottsbekämpningen. Tullen har i uppgift att i realtid övervaka gods-, passagerar-, fordons- och fartygstrafik över såväl EU:s yttre gränser som de inre gränserna. Tullövervakningen syftar till att förhindra att varor utan tillstånd sätts i omsättning i Finland eller unionen under transporten eller lagringen.

Som andra myndigheter har även Tullen sedan länge tvingats att anpassa sin verksamhet till de allt knappare tillgångarna. Nedskärningarna genom statens tidigare produktivhetsprogram har verkställts med framförhållning.

Uppgifterna i anknytning till bilskatt och punktskatt kommer att överföras från Tullen till Skatteförvaltningen. Trots överföringen kommer Tullen under åren 2017—2019 fortfarande att sköta underhåll och utveckling av informationssystemen för de överflyttade uppgifterna.

Tullen ska fortfarande ha hand om tullbeskattningen och en del av uppgifterna inom punktskatt och mervärdesskatt på import plus övervakning och brottsbekämpning i samma omfattning som tidigare. Utskottet har redan tidigare pekat på vissa problem med överföringen när det gäller brottsbekämpning och ett heltäckande skatteinflöde. Det är i vilket fall angeläget att se till att det inte blir fiskala förluster för staten och att skattebrottsligheten inte kommer åt att spridas eller att brottsbekämpningen försvagas. För att minimera riskerna för skattefel och skatterester och stärka myndigheternas kapacitet att motverka svart ekonomi bör Tullen i möjligaste mån stödja Skatteförvaltningen när denna övertar uppgifterna. Det här kräver ett intensivare samarbete mellan Tullen och Skatteförvaltningen.

Enligt EU:s nya tullkodex, som började tillämpas den 1 maj 2016, ska datasystemen tas i drift etappvis och vara i drift helt och hållet före utgången av 2020. Reformen av tullklareringssystemen är ett mycket viktigt utvecklingsprojekt och ska bidra till en fungerande utrikeshandel och lika konkurrensvillkor för företagen i såväl Finland som EU i övrigt. Fungerande tullklareringssystem är en grundläggande förutsättning också för att säkra Tullens verksamhet inom övervakning och brottsbekämpning.

Utskottet noterar att Tullens utvecklingsplan för övervakningssektorns upphandling av anläggningar samt genomförandet av planen bidrar — i kombination med tillräckliga personalresurser

Betänkande FvUB 5/2017 rd

— till att säkerställa en tillräcklig övervakningskapacitet. Vid disponeringen och planeringen av verksamhet och resurser bör Tullen sikta på att säkerställa sin förmåga att i samarbete med andra myndigheter snabbt reagera på förändringar i verksamhetsbetingelserna och säkerhetsmiljön.

Tullen befinner sig också i år i ett läge där den måste fortsätta med personalminskningarna. Överföringen av uppgifter till Skatteförvaltningen leder till en minskning på cirka 200 årsverken. Utöver detta räcker anslagen till löneutgifter för cirka 1 900 anställda, vilket innebär att Tullen i år måste minska sin personal med cirka 80 anställda. Det är möjligt att det inte lyckas enbart genom naturlig avgång.

Tullen har sagt sig fortsätta bekämpningen av svart ekonomi och övervakningen av alltför stora partier alkoholdrycker i så stor omfattning som möjligt med stöd av ramanslaget, såvida särskild finansiering inte går att få. Tullens brottsbekämpning är inom dess eget specialiseringsområde ett ytterst viktigt uppgiftsfält bland annat när det gäller att avslöja och bekämpa narkotikabrottslighet.

13. DEN OMFATTANDE MIGRATIONEN TILL EUROPA

13.1 Migrationskrisen och dess följdverkningar för säkerheten

I redogörelsens beskrivning av förändringarna i omvärlden konstateras att respekten för universella värden sviktar, att fastställda regler inte följs och att förändringar sker snabbt. Oförutsägbarheten är kännetecknande för allt detta. Samtidigt noteras vikten av att samla in och analysera information om variabler i omvärlden och om möjligheter och hot.

Förvaltningsutskottet konstaterar att migrationen och den kris den lett till inte präglas av oförutsägbarhet, åtminstone inte någon större sådan, utan att det är frågan om att man i Europa inte tagit tecknen på förändring på tillräckligt stort allvar och att vissa medlemsländer inte uppdaterat sina gränsbevaknings- och migrationssystem på det sätt som krävs. Bland andra UNHCR har länge varnat för de problem som uppstår till följd av flyktingströmmarna via Medelhavet och krisen i Mellanöstern. Migrationskrisen är en följd av den bristande efterlevnaden och det varierande verkställandet av de gemensamt överenskomna europeiska reglerna.

Det är en allvarlig kris både för de människor som försöker nå vår världsdelen och för unionen och dess medlemsländer. Eftersom gränskontroll- och mottagningssystemen inte fungerar har människor som inte omfattas av den fria rörligheten okontrollerat kunnat röra sig inom unionen. Det har i sin tur lett till att gränskontroller införts för att begränsa och hindra illegal vistelse. Den okontrollerade migrationen har vidare lett till att också Finland blivit destinationsland för ett med hänsyn till vår befolkningsmängd stort antal flyktingar från avlägsna länder.

Utskottet ser det som nödvändigt med exakta europeiska normer i migrations- och asylfrågor. Normerna måste också i praktiken tillämpas enhetligt (kommissionens förslag till ett gemensamt europeiskt asylsystem; Common European Asylum System). Det är nödvändigt att systemen utan dröjsmål kan tas i effektivt bruk. Det är därför, i enlighet med kommissionens förslag, viktigt med bindande bestämmelser på förordningsnivå i stället för på direktivnivå. För en harmoniserad tillämpning av reglerna krävs bland annat att Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) i linje

Betänkande FvUB 5/2017 rd

med kommissionens ståndpunkt ombildas till Europeiska unionens asylmyndighet (European Union Agency for Asylum, EUAA).

Under 2016 försköts den illegala invandringen i Medelhavsområdet från Turkiet till det instabila Libyen, vars kust blivit en startpunkt för båtfärderna till Europa. I praktiken ser det ut som om Europa i hög grad är utlämnat åt människosmugglarna. Smugglingsnätverken lockar och stöder många som vill till Europa att ta sig genom Saharaöknen till Libyens kust. Där väntar de en längre eller kortare tid på lämpligt väder innan smugglarna skickar ut dem på Medelhavet, i regel i undermåliga gummibåtar. Avsikten är att flyktingarna ska kunna ta sig över Libyens territorialvatten. Tanken är att de ska räddas när de befinner sig på internationellt vatten och enligt gällande internationell sjö rätt transporteras till närmaste trygga plats. Eftersom de räddade för närvarande inte kan transporteras till Libyen är destinationen i praktiken Italien.

I Medelhavsområdet finns ett flertal myndigheter som svarar för gränsbevakning, brottsbekämpning (t.ex. smuggling) och sjöräddning. I praktiken tvingas de fokusera på spanings- och räddningsinsatser i närheten av Libyens territorialvatten. Förra året transporterades under en 48-timmarsperiod som mest 10 000 människor till Italien av italienska kustbevakningen eller med myndighetsfartyg som samordnas av Frontex eller med så kallade NGO-fartyg (non governmental organisations). Smugglingsnätverken arbetar också i Europa och vet till exempel hur de ska göra för att hämta asylsökande på italienska mottagningsförläggningar och transportera dem till andra europeiska länder.

Läget är utmanande, vilket beskrivs av att de flesta som kommer via Libyen inte uppfyller de kriterier som krävs för beviljande av internationellt skydd. Enligt tillgängliga uppgifter kommer få av dem från Syrien eller andra akuta krisområden, utan främst från västra Afrika och regionerna söder om Sahara. I de flesta fall torde orsaken till uppbrottet vara hoppet om bättre försörjningsmöjligheter och överhuvudtaget ett bättre liv. Ankomsten till Europa kan dock bli en besvikelse, vilket med tiden kan ta sig negativa uttryck.

Läget i Libyen ser åtminstone för närvarande svårt ut också på grund av att man inte lyckats hindra eller försvåra människosmugglarnas verksamhet. På grund av risken för mer omfattande spänningar verkar det inte finnas någon vilja att med maktmedel förhindra att smugglarnas båtar lägger ut från land.

För att få kontroll över migrationskrisen krävs att medlemsstaterna följer de gemensamma reglerna och att de som fått ett negativt asylbeslut snabbt återförs till utgångslandet. Inom EU måste den okontrollerade rörligheten absolut bekämpas. Samtidigt krävs effektiva satsningar på integration av dem som beviljats skydd. Vidare är det nödvändigt att påverka de grundläggande orsakerna till att människor flyr, så att de inte ger sig ut på farliga och omänskliga resor till Europa. Inom bland annat sektorn för inrikes frågor har kommissionen fäst uppmärksamhet vid insatser i utgångsländerna. Insatserna — som berör aktörerna inom många förvaltningsområden, alltså också åtminstone en del av aktörerna inom den traditionella USP-sektorn — är ett talande exempel på att det inte går att nå ett gemensamt mål i ett läge där aktörerna eller funktionerna är skarpt sektorsindelade. Det gäller oberoende av om verksamheten är nationell eller internationell.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Den globalt minskande respekten för värden och uppkomsten av fanatiska nationella grupperingar är inte ett fenomen som enbart förekommer i andra stater. Informationen sprider sig i dag snabbt och det är lätt att hålla kontakt. Det har lett till att bland annat migrationskrisen har kopplingar till fenomen och faktorer som kan bedömas försvaga säkerheten i vårt land. Också extremrörelserna i Finland har välfungerande kanaler till utländska motsvarande rörelser — och vice versa. Ett exempel på att inte heller vi i Finland bör förringa genomslagskraften hos informationspåverkan är det faktum att IS lyckats locka till sig tusentals européer som inte nödvändigtvis haft någon som helst bakgrund i extremrörelser. Ett öppet samhälle är sårbart också i det här avseendet. Den utlänningsfientliga nationalismen har dessutom tilltagit inte bara i Europa utan också på andra håll i närområdet, och informationspåverkan har också här spelat en betydelsefull roll.

Många globala utvecklingstrender bidrar till att befolkningen rör sig alltmer över hela världen. En ökning av skillnaderna i levnadsstandard, den låga nivån på de mänskliga rättigheterna, försämrade boendeförhållanden exempelvis till följd av klimatförändringen och konflikter i kombination med en stark befolkningstillväxt, vilket är fallet i synnerhet i Afrika, är i olika kombinationer bakgrundsfaktorer till flyktingproblemet, men även mera allmänt till migration. Den okontrollerbara migrationen till Europa hotar öka ytterligare under de närmaste åren. Den kan få så stora proportioner att Europas bärkraft inte räcker till, lika lite som allmänhetens vilja att ta emot flyktingar i stor skala.

Med hänsyn till den övergripande säkerheten är det viktigt att inse att de åtgärder som krävs för att kontrollera migrationskrisen är gemensamma för såväl medlemsstaterna som unionen. Vi måste undvika kortsiktiga lösningar som syftar till deloptimering, eftersom de leder till oenighet mellan EU-staterna — och till otrygghet. Migrationsrörelsen kan inte kontrolleras genom att de enskilda staterna vidtar separata åtgärder, utan endast genom ett nära samarbete mellan medlemsländerna.

Än i dag tacklas det här problemkomplexet tyvärr alltför ensidigt genom antingen utvecklingspolitik, handelspolitik, utrikespolitik eller inrikespolitik. Eftersom de fenomen som anknyter till migrationen är sammankopplade i högre eller lägre grad, beroende på situation, måste vi frånga det traditionella politiska blocktänkandet och samordna våra ståndpunkter och insatser mer samlat än tidigare.

Finland utsattes 2015 för en i förhållande till befolkningens mängd avsevärd flyktingström, 32 500 asylsökande. Antalet asylsökande tiodubblades jämfört med de föregående åren. Förra året sjönk antalet till den tidigare nivån och antalet asylsökande var 5 657. Utskottet framhåller att vi måste ha beredskap för att antalet inresor snabbt kan skjuta i höjden på nytt. Samtidigt måste hela samhällets och befolkningens kriställighet stärkas på olika sätt.

Beredskapen omfattar ett nära samarbete på EU-nivå och internationell nivå samt en ständigt uppdaterad lägesbild av migrationen, inresorna och återsändningarna. På nationell nivå är det av vikt att utveckla migrationsförvaltningen och asylprocessen så att förvaltningen i varje läge och utifrån varje behov kan möta ett eventuellt starkt ökande migrationstryck. Det förutsätter att Migrationsverket har kompetent personal som handhar asylbeslut och administrativa stödfunktioner. Det är viktigt att säkerställa ett fungerande mottagningssystem som vid behov kan byggas ut. Samtidigt behövs modeller för prognostisering av Finlands mottagningskapacitet. Finland visade 2015 prov på god reaktionsförmåga i och med att mottagningsprocessen vid flyktingsslussen i Tor-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

neå etablerades snabbt trots den plötsliga ökningen av antalet asylsökande. I södra Europa, där migrationstrycket varit högt redan en längre tid, har det fortsatt varit svårt att ordna en kontrollerad mottagning av asylsökande; bland annat finns det brister i fråga om att ta fingeravtryck och registrera dem i Eurodac.

Utskottet vill ännu påminna om att det i Europa finns ett stort antal asylsökande som inte beviljats internationellt skydd. En del av dem återvänder frivilligt. En del vill dock stanna och det är inte alltid möjligt att tvinga ut dem, till exempel därför att deras hemland inte går med på att ta emot dem som tvångsåtersänds. Allt fler människor utan laglig rätt att uppehålla sig på unionens territorium blir kvar i Europa. Det är ett faktum som kräver en lösning, liksom de säkerhetsrisker som anknyter till situationen.

Utifrån de förvaltningsbeslut som fattats hittills uppfyller endast cirka 30 procent av de 32 500 asylsökande som kom till Finland 2015 villkoren för internationellt skydd. På mottagningsföreläggningarna i Finland finns för närvarande 10 000 asylsökande som fått avslag på sin asylansökan och nu väntar på förvaltningsdomstolens beslut om deras besvär i ärendet. Med stöd av det som sagts ovan får sannolikt en klar majoritet ett negativt beslut också i domstolen. De finska myndigheterna känner inte nödvändigtvis till de asylsökandes bakgrund. En del av dem kan inte förmås återvända frivilligt till hemlandet och inte ens tvingas tillbaka. En del av dem som stannar kvar i landet illegalt kan utgöra en säkerhetsrisk för samhället och exempelvis delta i organiserad brottslighet.

13.2 Behandlingen av asylansökningar, mottagningsverksamhet och frivillig återresa

Migrationsverket

Migrationsverkets anslag för handläggningen av asylansökningar har utökats betydligt. Under 2016 avgjordes cirka 30 000 asylansökningar. För närvarande är den genomsnittliga handläggningstiden ungefär 7,5 månader. Migrationsverket har som mål att utan dröjsmål avslå obefogade ansökningar.

Också asylprocessen har utvecklats. Arbetsuppgifterna i början av asylansökningsprocessen överfördes från polisen till Migrationsverket i början av juli 2016 (lag 501/2016). Redan under första hälften av 2016 utförde Migrationsverket med stöd av 210 § i utlänningslagen (301/2004) dessa uppgifter vid sidan av polisen. Överföringen av uppgifterna till Migrationsverket har gjort handläggningen av nya asylansökningar klarare och snabbare. Sedan april 2016 handläggs dessutom nya asylansökningar elektroniskt .

Utöver arbetet med att utveckla asylprocessen har målet även varit att effektivisera annan handläggning av utlänningsärenden. I början av 2017 överfördes förnyandet av uppehållstillstånd för utlänningar (fortsatt tillstånd) och registrering av unionsmedborgare från polisen till Migrationsverket (lag 501/2016). Migrationsverket är således i fortsättningen den myndighet som svarar för tillståndsärenden för utlänningar. Internationellt skydd ska dock även framöver sökas hos polisen eller gränsbevakningsväsendet, som registrerar asylsökanden och tar signalement på sökanden. Polisen och gränsbevakningsväsendet kommer också i fortsättningen att ha uppgifter som ankny-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

ter till övervakning av utlänningar, delgivning av beslut och avlägsnande ur landet av asylsökande som fått avslag (FvUB 7/2016 rd — RP 64/2016 rd).

Med beaktande av nämnda reformer och det expanderande uppgiftsfältet har Migrationsverkets organisation förnyats och förberedelser för det allt bredare uppgiftsfältet vidtagits. Verket anpassar kapaciteten inom mottagningsverksamheten och upprätthåller med framförhållning en beläggningsgrad på 90 procent. Nya verksamhetsställen har inrättats för tillståndsförvaltningens uppgifter och vissa asylenheter har lagts ned. För att göra processerna kring ärenden som gäller tillstånd för utlänningar smidigare och handläggningen effektivare anser utskottet det viktigt med en vidareutveckling av datasystemet UMA, som används vid handläggningen av ärenden som gäller invandring, medborgarskap och asyl.

Vid utvecklingen av Migrationsverkets nätverk av verksamhetsställen måste man i mån av möjlighet utnyttja lokaler som blir lediga hos polisen eller andra statligt ägda lokaler som är lediga eller blir lediga hos en annan myndighet.

Mottagningsverksamhet

Beläggningsgraden vid mottagningsförläggningarna var i slutet av 2016 cirka 87 procent. Avgången från förläggningarna har inte motsvarat de kalkylerade målen. Därför fanns det enligt Migrationsverkets uppskattning fortfarande ungefär 21 000 sökande vid förläggningarna i december 2016. Det fortsatt stora antalet inkvarterade förklaras av antalet asylsökande som överklagar avslag har ökat. I slutet av 2016 väntade cirka 10 000 sökande på förvaltningsdomstolens avgörande i besvär över Migrationsverkets avslagsbeslut.

Utskottet påpekar att utöver antalet sökande och en smidig handläggning av asylansökningar påverkas mottagningsutgifterna också av hur snabbt besluten tillkännages, hur länge behandlingen i förvaltningsdomstolarna räcker, hur snabbt de som fått avslag kan återsändas, hur det frivilliga återvändandet fungerar och hur snabbt de som fått uppehållstillstånd flyttar till kommuner. Sammantaget är det således centralt att även bland annat polisen och domstolsväsendet ges tillräckliga resurser.

Frivillig återresa

Frivillig återresa är ett viktigt sätt att påskynda och stödja återresan för asylsökande som fått avslag på sin ansökan eller som återtagit sin ansökan. Frivillig återresa stöds genom betalning av resekostnader och resebidrag om den återvändande personen är i behov av stöd och inte kan betala återresan själv. Bestämmelser om beloppet av bidraget för frivillig återresa utfärdas genom förordning av statsrådet (854/2015). Enligt uppgift till utskottet fick cirka 1 200 personer stöd och återvände frivilligt 2016. Antalet beräknas fortsätta öka under 2017.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

13.3 Integration

Integrationsmedel till kommunerna

Staten ersätter de kostnader som kommunen orsakas av mottagningen av flyktingar enligt en kalkylerad grund eller enligt de faktiska kostnaderna. Uppskattningsvis sammanlagt 17 000 personer kommer att beröras av de kalkylerade ersättningarna 2017, medan antalet 2016 var sammanlagt 13 201 personer.

Kostnader för utkomststöd under högst tre år, specialkostnader inom social- och hälsovården under högst 10 år, ordnande av tolkning utan tidsgräns samt kostnader för omsorg om minderåriga som kommit utan vårdnadshavare till dess att den unga personen fyller 21 år ersätts enligt de faktiska kostnaderna. Efter det att beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet överfördes till FPA den 1 januari 2017, betalas ersättningen för det grundläggande utkomststödet till FPA i stället för till kommunerna.

I statsandelen för kommunal basservice beaktas de tjänster som invandrade invånare behöver med hjälp av en utlänningskoefficient. Kommunens skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning gäller alla barn som är bosatta inom kommunen, även de som söker internationellt skydd. Om kommunerna ordnar förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen får de för det en statsandel som inte innehåller kommunens finansieringsandel.

Anslagen för utbildning av invandrare och asylsökande inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde höjdes med sammanlagt cirka 55 miljoner euro 2017. Anslagsökningen riktas till förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen, utbildning för andra än läropliktiga, undervisning i modersmålet för elever med ett främmande språk som modersmål och undervisning i finska/svenska som andra språk samt till yrkesutbildning. Anslagen till tjänster för identifiering och erkännande av invandrares kompetens, utveckling av utbildningsvägarna och till åtgärder som stöder kulturen, idrotten och ungdomsarbetet höjdes med 5,9 miljoner euro 2017.

Arbetskraftspolitisk integrationsutbildning

Anslaget för offentlig arbetskrafts- och företagsservice (32.30.51) används bland annat för upphandling av integrationsutbildning som ordnas som arbetskraftspolitisk utbildning. För 2017 reserveras i budgetpropositionen 98,1 miljoner euro, vilket bygger på antagandet att i genomsnitt 9 310 personer deltar i utbildningen. Antalet asylsökande som fått uppehållstillstånd uppskattas till cirka 4 500 år 2017. I integrationsutbildningen deltar förutom asylsökande som fått uppehållstillstånd även personer som fått uppehållstillstånd på andra grunder (t.ex. familjeband, flyktingkvot).

Utskottet har upprepade gånger påpekat att väntetiden för integrationsutbildning är flera månader på de flesta orter och konstaterat att behovet av mera resurser är uppenbart. Integrationsutbildningen är ett viktigt verktyg i integrationen av vuxna invandrare, och därför är det fortfarande vä-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

sentligt att ge akt på hur många som deltar i integrationsutbildning och hur många som väntar på att få delta och hur anslaget räcker till.

Kommunplatser

Enligt lagen om främjande av integration (1386/2010) kan en kommun ingå ett avtal med NTM-centralen om anvisande av kvotflyktingar och asylsökande som fått positivt beslut om uppehållstillstånd till kommunen. Samtidigt avtalas det om ersättning för kommunens kostnader. Det har dock av många orsaker varit svårt att ordna kommunplats. Kommunernas utmaningar gäller i stor utsträckning anordnandet av boende och servicesystemets bärkraft. De kalkylerade ersättningar som kommunerna får för mottagandet av kvotflyktingar och asylsökande som fått uppehållstillstånd har trots tillskott börjat släpa efter kostnadsutvecklingen, vilket är en orsak till att kommunerna inte är så villiga att ingå avtal med NTM-centralerna. Också bristen på arbetspolitisk integrationsutbildning på orten har för sin del försvårat ingåendet av avtal om placering i kommuner. Kommunernas åtstramade ekonomiska läge har också över lag varit en bidragande orsak. Utskottet anser att, vid sidan av andra åtgärder, de kalkylerade ersättningarna gradvis ska höjas så att eftersläpningen korrigeras.

Det rådande asylläget väntas leda till att det kommer att behövas cirka 10 000 kommunplatser 2016 och cirka 3 500 om året från och med 2017. Om avtalsbaserade kommunplatser inte kan fås kommer personer som fått uppehållstillstånd att stanna kvar och vänta på förläggningarna, vilket ökar förläggningarnas kostnader. I slutet av förra året väntade enligt uppgift 2 300 som beviljats uppehållstillstånd på en kommunplats. Om personer som fått uppehållstillstånd stannar på förläggningen en längre tid kan följderna dessutom bli att de kommuner där förläggningarna finns blir deras hemkommuner. Då kan konsekvenserna för de här kommunernas verksamhet och ekonomi bli betydande. För att underlätta kommunplaceringen av personer som fått uppehållstillstånd har enligt uppgift till utskottet Migrationsverket börjat skaffa hyreslägenheter till dem.

Bland dem som fått uppehållstillstånd pågår dessutom en självständig flyttningsrörelse inom landet i synnerhet till huvudstadsregionen och de största tillväxtcentrumen, där trycket på servicesystemet och dess kostnader därmed ökar. Om kommunerna avtalar om kommunplatser med NTM-centralerna blir flyttningen kontrollerad och integrationen planerbar och även tredje sektorn kan då medverka på ett mer koordinerat sätt. På så sätt kommer integrationen i gång snabbare och då sparar samhället in på de samlade kostnaderna. Utskottet ser det som angeläget att effekterna av de integrationsfrämjande åtgärderna bevakas och utvärderas.

— En effektiv integration är av avgörande vikt för att de som beviljas internationellt skydd ska kunna anpassa sig till det finländska samhället.

14. ÅKLAGARVÄSENDET, DOMSTOLARNA, STRAFFANSVAR

I fråga om det straffrättsliga ansvaret sträcker sig åklagarens roll från samarbete med polisen vid förundersökningen till avslutad domstolsbehandling, i sista hand ända till högsta domstolen. För att det straffrättsliga ansvaret ska realiseras måste förundersökningsmyndigheterna, åklagarna och domstolarna samt de verkställande myndigheterna var för sig kunna sköta sina uppgifter på behörigt sätt.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Enligt utredning till utskottet kan åklagarväsendets personal bibehållas ännu 2017 på samma nivå som 2016, delvis med hjälp av en överföringspost. Åklagarväsendet beräknar att det i år kommer att uppnå endast ett försvarligt resultat. I synnerhet antalet ärenden som länge varit under åtalsprövning har ökat. Utskottet framhåller att långa åtalsprövningstider är förenade med rättssäkerhetsrisker. Med dagens arbetsbörda betyder det att köerna och behandlingstiderna blir längre. Europadomstolen har redan klandrat Finland för de långa behandlingstiderna.

Sparåtgärderna inom justitieministeriets förvaltningsområde medför särskilda utmaningar i fråga om ett korrekt fastställande av straffansvar. Avsikten är dock att underlätta situationen genom att utveckla datasystemen och vidta andra åtgärder inom reformprogrammet för rättsvården. De planerade reformerna minskar enligt uppgift till förvaltningsutskottet inte väsentligen åklagarnas arbetsbörda och ersätter därför inte de personalförluster som nedskärningarna lett till inom åklagarväsendet. Datasystemet AIPA, som ska stödja arbetet och har anknytning till rättssäkerheten, kommer i fråga om brottmål att tas i drift tidigast mot slutet av decenniet. För att åklagarväsendet ska klara av sina uppgifter med de krympande resurserna bör även nya lagstiftningsåtgärder skyndsamt vidtas för att spara in på arbetet.

I anslutning till sitt eget område konstaterar lagutskottet i utlåtandet LaUU 14/2016 rd att redogörelsen exempelvis förbigår den roll åklagar- och rättsväsende har i att upprätthålla samhällsfreden. Redogörelsen förbigår också i huvudsak andra frågekomplex som anknyter till verksamhetsfältet och inverkar på den inre säkerheten. Att förbättra den inre säkerheten i en komplicerad säkerhetsmiljö kräver utöver kapacitet hos myndigheterna också ett övergripande samarbete mellan myndigheter, 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 och utifrån de krav rättssäkerheten ställer. Också det brottsförebyggande arbetet och de insatser som görs av olika aktörer som deltar i det förebyggande arbetet samt samordningen av arbetet har stor betydelse för den inre säkerheten.

Lagutskottet betonar att den inre säkerheten i hög grad också är beroende av att medborgarna litar på myndigheterna. En viktig del av detta förtroende är att legalitetsprincipen följs och att rättsstatsprincipen och de grundläggande och mänskliga rättigheterna genomförs effektivt. Förvaltningsutskottet omfattar lagutskottets utlåtande.

— Redogörelsen borde ha behandlat den inre säkerheten också med hänsyn till åklagarna, domstolarna och straffansvaret.

— För att det straffrättsliga ansvaret ska kunna utkrävas i ärenden som gäller den inre säkerheten krävs att åklagarväsendet, domstolarna och brottspåföljdssystemet kan sköta sina uppgifter ändamålsenligt.

15. TERRORISM OCH VÅLDSBEJAKANDE EXTREMRÖRELSER

Enligt de gällande bedömningarna är Finland åtminstone inte ännu något primärt eller strategiskt mål för terroristorganisationer, men risken för våldsdåd utförda av enskilda gärningsmän har lik-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

väl ökat. Jihadistpropagandan mot Finland har tilltagit och såväl finländare som finska språket har utnyttjats i bland annat Islamska statens/kalifatets (IS/Daesh) propaganda.

Hur Finlands roll i den internationella kampen mot terrorism uppfattas påverka, enligt sakkun-
nigbedömningarna, sannolikheten för att Finland hotar bli föremål för en planerad attack iscensatt av en terroristorganisation. Deltagandet i internationella krishanterings- och utbildningsoperationer har möjligtvis medfört en ökad hotbild. Å andra sidan kan deltagandet ha positiva effekter på utvecklingen i krisområden där terrorism är ett problem. Det kan på längre sikt minska risken för terrorhot. Den jihadistiska propagandan menar också att västvärldens bidrag till den humanitära hjälpen i krisområdena är otillräckligt. Den påstådda likgiltigheten har utnyttjats som motiv till attacker i västländerna. Utifrån tillgängliga uppgifter har de i Finland verksamma nätverken med kopplingar till terrorism tills vidare fokuserat på stöd och hjälp framför allt till konfliktområdena i Somalia, Irak och Syrien.

Antalet personer som genom terroristbekämpningen är föremål för bevakning och informationsinhämtning har ökat kraftigt de senaste åren. Mellan 2014 och 2016 var ökningen 45 procent. I dag bevakas över 350 personer. Ökningen beror på radikalisering både bland människor redan bosatta i Finland och bland nyanlända. En del av dem som bevakas har varit utländska stridande eller har på annat sätt medverkat i allvarlig terrorverksamhet. Det har blivit än svårare att inhämta information om personer med terroranknytning, eftersom terroristgrupperna skyddar sin operativa verksamhet effektivare än tidigare.

Utskottet understryker att en effektiv terrorismbekämpning kräver omfattande internationellt samarbete och informationsutbyte. Det är av central vikt att partnerstaterna har förtroende för och skapar mervärde för varandra. Finland har traditionellt varit en pålitlig och uppskattad samarbetspartner. För att säkerställa att vi är så också framgent måste vi se till att säkerhetsmyndigheterna har tillräckligt goda förutsättningar — såväl befogenheter som resurser — för informationsinhämtning och spaning.

De våldsbejakande politiska extremrörelserna har alltid hängt samman med de internationella utvecklingstrenderna för olika rörelser och ideologier. Det gäller också nationalistiska extremrörelser. I ett europeiskt perspektiv har Finland få våldsbejakande extremrörelser, och deras verksamhet har av hävd varit måttfull. Den snabbt förändrade situationen i fråga om asylsökande och den därav följande invandringsfientligheten har dock sedan slutet av 2015 skapat ett gynnsamt klimat för extrem nationalism, som blivit aktivare och vunnit mark. Samma utveckling kan ses i andra europeiska länder.

Bland de våldsbejakande extremnationella rörelserna finns det anledning att nämna den national-socialistiska Nordiska motståndsrörelsen NMR (Pohjoismaiden Vastarintaliike, PVL), som fram till 2016 var känd som Suomen Vastarintaliike ('Finska Motståndsrörelsen'). Det finns också andra extremnationella grupperingar i Finland. Flertalet av dem är små och lokala klubbar med förankring i den nynazistiska och rasistiska skinheadtraditionen. Medlemmar i klubbarna har då och då gjort sig skyldiga till gatuvåld.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

De finländska våldsbejakande vänsterextrema strömningarna har anarkistiska och antifascistiska ideal. Anarkiströrelsen är inte särskilt välorganiserad. Den är ett löst nätverk av enskilda personer och mindre grupper som i huvudsak kommunicerar via nätet och samlas då och då.

Extremrörelserna har en negativ effekt på säkerheten i samhället och vi får inte underskatta deras betydelse. Deras våldsgärningar har oftast varit lindriga eller enstaka händelser. Det finns enligt bedömningarna inga terroristiska eller revolutionära extremrörelser i Finland. De påverkar dock säkerhetskänslan hos de aktörer och befolkningsgrupper som rörelserna utsett till motståndare. Därigenom påverkas hela samhället. Målgrupperna för dessa extremrörelser är bland annat olika minoriteter, politiska beslutsfattare, forskare, journalister och i vissa fall tjänstemän. De negativa effekterna kan visa sig exempelvis som bristande effektivitet i integrationsarbetet, det offentliga beslutsfattandet och i samhällsforskningen och samhällsdebatten. Beslutsfattandet i ett öppet, demokratiskt samhälle kan påverkas exempelvis genom att skapa osäkerhet, vilket kan leda till att samhället på grund av korstryck inte lyckas fatta rationella beslut.

Som tidigare sagts har terrorhotet mot Finland ökat och blivit mer varierat, men Finland har hittills inte varit något primärt mål för terroristorganisationernas attacker. Läget kan likväl förändras när IS förlorat sitt så kallade kalifat och mer aktivt börjar utföra enstaka terrordåd också i Europa. IS har i synnerhet genom sin webbpropaganda lyckats radikalisera och inspirera åtminstone enskilda människor att utföra terrordåd också i Europa. I ett läge där organisationens ställning försvagas verkar IS fokusera på att uppmana anhängarna att utföra terrordåd i bosättningsländerna.

Miljön för bekämpningen av terrorism kräver uppenbart mer arbete och arbetskraft. Det krävs också snabba åtgärder för att utveckla terrorismbekämpningen, identifiera hot, ingripa snabbt och förebygga attacker. En effektiv terrorismbekämpning kräver, liksom bemötandet av säkerhetshot överlag, insatser av och beredskap hos också andra säkerhetsmyndigheter än polisen.

Det bör även finnas beredskap för att tackla de utlandsrelaterade spänningar mellan politiska, etniska och religiösa grupper som i allt större utsträckning kommer att märkas också hos oss. Det här kan även komma till uttryck i våldshandlingar. Den kraftiga ökningen av asylsökande kan bli en grogrund för främlingsfientliga rörelser.

16. ORGANISERAD BROTTSLIGHET

Den organiserade brottsligheten i Finland är tills vidare i huvudsak inhemsk. Den är dock mer internationell än tidigare och de flesta av de organiserade kriminella sammanslutningarna samarbetar med kriminella grupperingar utomlands, särskilt i Ryssland och Baltikum. Utskottet fäster i det här sammanhanget dessutom uppmärksamheten vid att det finns risk för att ett stort antal personer som fått ett negativt beslut om uppehållstillstånd stannar kvar i Europa olagligt. Det kan till vissa av dem knytas riskfaktorer som kan ha kopplingar också till att organiserade kriminella grupperingar formas om.

Enligt utredning till utskottet har det på senare år skett en klar tyngdpunktsförskjutning från narkotikabrott till ekonomiska brott. Inkassobranchen, restaurangbranchen och byggbranchen är nya branscher för de kriminella sammanslutningarna. De här sektorerna är intressanta för de kriminella grupperna främst för att de behandlar kontanta medel. Den privata säkerhetsbranchen är

Betänkande FvUB 5/2017 rd

en annan bransch av intresse för organiserade kriminella grupperingar. Likaså är den ekonomiska brottsligheten i anknytning till utrikeshandeln och särskilt transitohandeln ett avsevärt hot. Den organiserade brottslighetens kopplingar till den ekonomiska brottsligheten har stärkts under de senaste åren. Enligt centralkriminalpolisen förekom kopplingar till ekonomisk brottslighet i cirka en fjärdedel av de brott som klassificerades som organiserad brottslighet under åren 2007 och 2008. Av medlemmarna i de olika kriminella grupperingarna har 44 procent en ansvarig ställning i ett företag. Grupperna försöker utsträcka sitt inflytande till samhällsstrukturerna och beslutssystemen.

Utvidgningen av Europeiska unionen och den därtill hörande fria rörligheten har lett till att Finland fått nya utländska organiserade kriminella grupperingar med internationell verksamhet. Ett flertal av de organiserade kriminella sammanslutningarna i Östersjöländerna har sedan början av 2000-talet i ökande utsträckning påträffats i Finland, misstänkta särskilt för narkotikabrott, egendomsbrott och ekonomiska brott. De kriminella sammanslutningarna har också infört gärningsätt och handlingsmodeller som tidigare var sällsynta i Finland. Medlemmarna i sammanslutningarna utför ofta seriebrott som förorsakar stor ekonomisk skada.

På senare tid har de nätverk som organiserar illegala inresor i europeiska länder vuxit betydligt till följd av kriserna och de svaga utkomstmöjligheterna i Mellersta östern och Afrika. Människosmugglingen kan ge enorma vinster, medan riskerna är små. I till exempel Afrika kan nätverken sträcka sig från utgångsländerna över den svårgenomträngliga Saharaöknen till Medelhavskusten och vidare till olika delar av Europa, inklusive länder utanför unionen. Också vissa typer och former av människohandel, exempelvis i syfte att utnyttja människor sexuellt, bedrivs huvudsakligen av internationella kriminella sammanslutningar.

Bekämpningen av organiserad brottslighet kräver dels samarbete mellan olika nationella myndigheter, dels effektivt internationellt samarbete. En central utmaning är att rättshjälpsprocedurerna i samband med gränsöverskridande brottsfall är långsamma och förknippade med osäkerhet särskilt utanför EU-området.

Den internationella organiserade brottsligheten utgör ännu inget hot mot det finländska samhällets grundläggande strukturer, beslutssystemet eller självbestämmanderätten. Det förekommer dock sådana former av gränsöverskridande brottslighet som ger förluster av relativt stor betydelse för samhällsekonomin. Hit hör särskilt industrispionage och sådana ekonomiska brott vars vinning förts utom räckhåll för de finländska myndigheterna. Enligt varierande bedömningar leder enbart industrispionaget varje år till förluster som uppgår till 1—3 procent av bruttonationalprodukten.

17. HYBRIDHOT – TRADITIONELLA OCH NYA HOT

17.1 Hybridpåverkan

Definitionen av hybridhot varierar, eftersom man önskat hålla definitionen öppen och flexibel på grund av hotens föränderliga och varierande karaktär. Hybridhot definieras därför i regel genom en beskrivning av de olika medel som utnyttjas vid hybridpåverkan. Hybridpåverkan innebär att många olika påverkningsmedel kombineras och smidigt anpassas efter situationen. Några gemen-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

samma drag vid hybridpåverkan är att man utnyttjar sårbarheter hos objektet, sår tvistefrön och stör beslutsprocessen. Desinformationskampanjer, utnyttjande av sociala medier och gynnande av radikaliseringsmetoder är typiska metoder vid hybridpåverkan. Ett väsentligt inslag i hybridhotet, som i vissa fall också kan innefatta cyberhot, är hot mot den elektroniska miljöns säkerhet och hot som orsakas av elektronisk utrustning. Hybridpåverkan kan bilda kombinationer av hot som det saknas tillräcklig beredskap för.

Begreppet hybridhot avser olika åtgärder som riskerar säkerheten och skadar samhället (politiska, diplomatiska, militära, ekonomiska, informationsrelaterade eller tekniska åtgärder eller åtgärder som påverkar infrastrukturen). Det rör sig om konventionella och nya metoder som kan tillämpas samordnat av statliga eller icke-statliga aktörer för att nå vissa mål. Hybridpåverkan syftar ofta till att påverka inte bara samhället utan också individen. Avsikten kan vara att utmana samhällseliga grundstenar som exempelvis välfärden, sammanhållningen och samverkan. På ett mer utvecklat plan kan det vara frågan om överraskande aktioner mot vitala samhällsfunktioner samtidigt som olika delområden utsätts för tryck på det sätt angripanden önskar. Beredskapen inför hybridhot är nära förknippad med samhällets och allmänhetens kriställighet.

Avsikten är i regel att utnyttja sårbarheter hos objektet och skapa oklarhet för att störa beslutsprocessen. Gemensamt för hybridhotet är alltså att de är avsiktliga, störande handlingar som inte är lika allvarliga som traditionell krigföring, exempelvis terrorhandlingar eller andra brottsliga handlingar. De uppfyller dock inte nödvändigtvis brottsrekvisiten. I Finland är det polisen och i vissa fall gränsbevakningsväsendet som ansvarar för bekämpningen och utredningen av hybridhot, i det fall att gärningen uppfyller brottsrekvisiten eller om det är frågan om att förhindra eller avslöja en sådan gärning.

Hybridhotet kan handla om att en främmande stat påverkar en annan stats och dess beslutsfattares verksamhet fientligt med en bred metodarsenal. Den främmande staten försöker i regel genomföra gärningen på så sätt att den stat som är föremål för gärningen inte kan vara helt säker på om det är frågan om en operation som styrs av den främmande staten eller inte. Målet kan beroende på situation vara att antingen skyla över statens försök till påverkan, så att inblandningen kan bestridas, eller att skapa osäkerhet kring huruvida handlingen var ett medvetet försök av staten att påverka. Hybridhotet fungerar då som ett redskap för den statliga maktpolitiken.

Som term fick hybridhot större spridning i samband med Ukrainakrisen. Själva fenomenet är dock inte nytt. Stormakterna har alltid strävat efter att påverka omvärlden på olika sätt. Den datatekniska utvecklingen ger dock påverkningsmöjligheterna helt nya dimensioner och erbjuder nya handlingsmodeller. Graden av fientlighet varierar dock beroende på det aktuella politiska läget. Att motverka påverkan har, vid sidan av kontraspionaget, således också tidigare utgjort en central uppgift för säkerhets- och underrättelsetjänsterna.

Enligt utredning till utskottet kan man i vårt land se tecken som kan tolkas som förberedelse för framtida hybridpåverkan, men det finns också direkta tecken på försök till hybridpåverkan. Åtgärder som kan tyda på förberedelser för påverkan i eventuella kriser upptäckts fortgående.

Utskottet ser det som viktigt att vi i Finland är medvetna om och håller oss à jour med alla befintliga internationella mekanismer och system som hjälper oss ha beredskap för och reagera på hy-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

bridhot. De övningar som förekommer på EU-nivå är särskilt viktiga i det här avseendet. Vidare understryker utskottet vikten av ett effektivt gränssäkerhetssystem, eftersom fiendlig påverkan kan vara svår att identifiera i den inledande fasen av hybridhot.

I år inrättas det europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot i Helsingfors. En av kompetenscentrets uppgifter kommer att vara att inom EU-länderna skapa en gemensam medvetenhet om hybridhot. Det hybridanalyscenter (EU Hybrid Fusion Cell) som inrättats vid EU Int-Cen har också en viktig roll i den operativa verksamheten.

17.2 Cyberhot

Enligt strategin för cybersäkerheten i Finland, som den 24 januari 2013 publicerades i form av ett principbeslut av statsrådet, avses med cybersäkerhet ett måltillstånd där man kan lita på cyberomgivningen och där dess funktion tryggas. Hoten mot cyberomgivningen har förändrats så att konsekvenserna av dem har blivit farligare för enskilda människor, företag och hela samhället. Med cyberomgivning avses i cybersäkerhetsstrategin en omgivning som är avsedd för hantering av information (data) i elektronisk form och som består av ett eller flera informationssystem.

Förändringarna i cyberomgivningen är snabba och effekterna av dem svåra att förutse. Å andra sidan bör cyberomgivningen också ses som en möjlighet och en resurs. Cybersäkerheten baserar sig på ett långsiktigt och tillräckligt utvecklande av kapaciteterna, på en flexibel användning av dem i rätt tid samt på de vitala funktionernas förmåga att tåla störningar i cybersäkerheten. Cybersäkerheten är inte avsedd att vara ett juridiskt begrepp som skulle ge myndigheter eller andra organ nya befogenheter.

Med cyberhot kan man alltså avse hot som riktar sig mot cyberomgivningen och som, om de realiseras, äventyrar korrekt eller avsedd funktion i omgivningen eller en del av den. Hoten är ofta förknippade med hot mot den elektroniska omgivningens säkerhet, dvs. mot såväl själva informationen som exempelvis digitala styrsystem som kontrollerar och styr mycket av samhällets vitala infrastruktur och även annan infrastruktur från datanät till applikationer.

Cyberhoten kan vara av antingen civil eller militär art beroende dels på vem som står bakom dem, dels på vad syftet med dem är. De viktigaste civila cyberhoten anknyter till terrorism, extremism, spionage och organiserad brottslighet. Hot mot datasystem och datanät kan vara allvarliga också av den orsaken att datasystemen är integrerade och sammankopplade till ett globalt nätverk. Störningar i en del av nätverket kan sprida sig långt utöver den enskilda, angripna tjänsten. Konsekvenserna av sådana störningar kan vara svåra att förutse.

Oberoende av syfte uppfyller cyberattacker särskilt i fredstid i regel brottsrekvisitet. Det är då polisen som är behörig myndighet och svarar för bekämpningen och förundersökningen. Det är värt att än en gång notera att bakgrunden till och syftet med en attack i regel är okänd i den inledande fasen.

Enligt uppgift till utskottet har man i ett flertal europeiska länder observerat att externa aktörer har försökt att genom it-tekniska metoder inventera vilka programversioner som används i system som styr kritisk infrastruktur. Om en fiendlig stat eller en annan aktör känner till programversio-

Betänkande FvUB 5/2017 rd

nera i en cyberomgivning, kan den enligt uppgift snabbt välja effektiva attackmetoder i en kris-situation. Enligt uppgift upptäcks i Finland fortgående cyberspionage också mot det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet.

Enligt utredning till utskottet finns det också klara tecken på att aktörer med tillgång till statliga resurser försökt påverka samhällets kritiska infrastruktur. Ett känt exempel på en omfattande operation är cyberattacken mot tre regionala elbolags nätinfrastuktur i Ukraina i december 2015. Med hjälp av sabotageprogram slog attacken då ut elnätsoperatörernas kontrollsystem, vilket ledde till att 255 000 konsumenter blev utan el.

Massiva överbelastningsattacker har på senare år riktats mot finska medier, bankers nättjänster och den offentliga förvaltningens nättjänster. Den senaste tidens utveckling på internationell nivå tyder på att kapaciteten att utföra överbelastningsattacker har ökat betydligt. Attackkapaciteten kan, också enligt uppgifter i offentligheten, vara så stor att den i värsta fall skulle kunna slå ut finländska nätoperatörer. Det bör också noteras att i fråga om internationellt sammanlänkade system kan en attack mot en utländsk aktör ge konsekvenser också i Finland.

Utskottet konstaterar att vårt samhälle, dess verksamhet, ekonomi och beslutsfattande, är helt beroende av den digitala omgivningen. Detta beroende kommer öka kraftigt framöver. Utskottet bedömer att man inom det finländska beslutsfattande ännu inte inser hur snabb och kraftig förändringen är. Det kan utsätta samhället och dess organisationer för ett ständigt ökande antal cyberhot.

Förvaltningsutskottet understryker att i dagens nätverksvärld är den inre och den yttre säkerheten nästan fullständigt sammanflätade. Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att cyberbrottsligheten bedöms bli ett lika stort hot som den traditionella brottsligheten, som också den i ökande utsträckning söker sig till nätmiljön.

Cyberbrottsligheten och bekämpningen av den kan anses utgöra en stor utmaning också på ett globalt plan. Volymerna växer, och i takt med det ökar ständigt också den skada brottsligheten tillfogar samhället. Myndigheternas befogenheter, bestämmelserna om informationsutbyte och de internationella överenskommelserna ger i dag inget riktigt stöd åt cyberbrottsbekämpningen. Bekämpningen kräver därför, vid sidan av lämplig lagstiftning, en bred samverkan på nationell och internationell nivå. Svårigheterna ökas av att brottslingarna och offren kan finnas i många olika länder och brottsbevisen måste sökas på servrar i olika delar av världen.

Det har för utskottet föreslagits att Finland bör slopa det ovillkorliga kravet på förundersökning, eftersom en förundersökning kan leda till att vissa företag inte underrättar polisen om inträffade brott. Det gör det i sin tur svårare att bygga upp en lägesbild. Om man tiger om attacker blir det också svårare att motverka dem, vilket i sin tur kan exponera samhället för ännu större attacker som lamslår dess funktioner i brist på tillräcklig beredskap. Samhällets förmåga att stå emot cyberattacker, den s.k. resiliensen, kräver i morgondagens cybervärld en hög och omsorgsfull beredskap. Det är en källa till oro hur vi i Finland ska klara oss vid exempelvis ett långvarigt elavbrott vintertid eller om alla nätoperatörer slås ut samtidigt för mer än en kort tid.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

17.3 Påverkan genom information

Påverkan genom information är inget nytt fenomen. Dess medel och genomslagskraft har dock förändrats väsentligt i dagens digitala medieomgivning. Syftet med informationspåverkan är i regel ytterst att påverka beslutsfattarna och beslutsprocessen och att få objektet att fatta beslut som är skadliga för det själv eller gynnsamma för påverkaren. Det kan ske genom varierande metoder och åtskilliga mediala plattformar. Påverkan sker ofta indirekt via den breda allmänheten, men kan också rikta sig direkt mot beslutsfattare eller beslutsprocesser.

Exempelvis kan påverkaren försöka kontrollera det mentala tillståndet genom att forma den allmänna opinionen. I ett öppet samhälle kan det räcka att skapa splittring i samhället. Det kan påverka myndigheterna och den politiska ledningen och göra det svårare att skapa och dela med sig en lägesbild. När de divergerande åsikterna är starka och får understöd blir beslutsprocessen och avgörandena över lag svårare. Exempelvis kan man försöka påverka utgången av ett val genom att via Twitter — från andra sidan jorden — rikta meddelanden till de röstberättigade om hur kandidaterna klarat sig i en valdebatt.

Påverkan genom information är ett medel för såväl hybrid- som cyberpåverkan. För definitionen av fenomenet är det oväsentligt om påverkaren är en statlig eller en icke-statlig aktör. Det är typiskt för informationspåverkan att det syftar till att styra beslutsfattandet bland annat genom desinformation eller ofullständig information. Att underlåta att sprida information kan också vara informationspåverkan, liksom spridande av i sig korrekt information till exempel genom reklam i syfte att påverka objektets föreställningar och känslor.

Vid så kallad trolldom kan man påverka olika informationspåverkare bland annat genom att ifrågasätta riktigheten i den information de och deras medier sprider eller rentav genom att gå till personliga angrepp och/eller ifrågasätta personens trovärdighet. Det bakomliggande syftet kan variera, men själva informationspåverkan är riktad. Med tanke på att den vidsträckt yttrandefriheten möjliggör verksamhet av alla de slag, finns det anledning att ta trolldomen i de sociala medierna på fullt allvar. Dess betydelse bör inte förringas exempelvis med hänvisning till den goda allmänna utbildningsnivån i vårt land.

I praktiken har det förekommit fall där journalister som rapporterat om påverkan genom information har utsatts för systematiska, massiva och långvariga informationsattacker. Upphovsmännen har även lyckats engagera inhemska nättroll. Den omfattande yttrandefriheten har åberopats bland annat i samband med nätmobbning, hot och förföljelse. Sakkunniga inom polisen har ansett att lagstiftningen ger tillräckliga medel för att ingripa mot den typen av verksamhet. Det är angeläget att ingripa även om brottsutredningen kan vara svår och tidskrävande. I vilket fall menar utskottet att samhället borde kunna skydda offren betydligt effektivare än i dag. I det här sammanhanget vill utskottet dessutom fästa uppmärksamheten vid att dåligt språkbruk blir allt vanligare i de sociala medierna. Att i ett upprört tillstånd reagera i en nätdebatt kan lätt leda exempelvis till att man förlorar behärsningen och skriver saker som uppfyller rekvisiten för olaga hot.

Till exempel migrationstemana syns och påverkar klart i informationsomgivningen. Under sakkunnigutfrågningen fästes utskottets uppmärksamhet vid att det på senare tid har förekommit ett flertal kampanjer där människor mobiliserats med hjälp av felaktig information. Likaså har det

Betänkande FvUB 5/2017 rd

konstaterats att felaktig information som riktats mot Finland och producerats hos oss, samt den aggressiva spridningen av sådan information bland annat i de sociala medierna, försvårar myndigheternas och den politiska ledningens arbete.

I forskarkretsar inser man att nuläget bara är en början på ett allt kraftigare utnyttjande av informationspåverkan. I en brytningstid där den sammanhållna kulturen vittrar sönder och mediefältet splittras, bedömer forskarna att det i ett öppet samhälle som vårt uppstår ett nytt slags medielandskap, där statens roll som central auktoritet hotar att marginaliseras. För dem som ägnar sig åt informationspåverkan eller informationskrig och annan fientlig påverkan öppnar detta många nya möjligheter. De samhälleliga skiljelinjerna och det polariserade klimatet skapar ett förträffligt underlag för lättmanipulerade målgrupper.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes det att den ryska doktrinen förenar samtidigt bruk av mjuka och hårda medel och skapandet av en slags ”psykologisk intressesfär” i närområdet. Det är frågan om psykologisk påverkan genom en omfattande metodarsenal. Utöver manipulation i en informationsmiljö kan påverkan lika väl utövas genom ekonomiska, diplomatiska och till och med militära åtgärder. Utrikespolitiska påtryckningar kan vara ett sätt att påverka inrikespolitiken i ett land. I vissa fall utnyttjas också det inbördes beroendet mellan den inre och den yttre säkerheten. Psykologisk påverkan kommer att få ökad betydelse i den framtida säkerhetsomgivningen, vilket betyder att det kan bli normalt att vädja till känslor och försöka påverka beteendet. Teman som lämpar sig för manipulation och vädjar till känslorna återfinns i de vardagliga frågor som väcker känslor i samhället, exempelvis arbetslöshet, invandring, EU och Nato.

Digitaliseringen och den it-tekniska utvecklingen medför nya utmaningar när det gäller att bedöma informationens pålitlighet. Tekniken utvecklas och gör det allt enklare att förfalska information. Den som vill sänka förtroendet för någon kan till exempel offentliggöra förfalskade handlingar om den aktuella personens hälsotillstånd. Redan i dag utvecklas teknik för att i realtid bearbeta videosändningar. Riktad informationspåverkan och anknytande kampanjer hänför sig i framtiden inte enbart till politiska beslutsfattare och samhälleliga nyckelpersoner. Också enskilda medborgare utsätts för åtgärderna, eftersom man genom dem kan påverka viktiga aktörer i samhället. I en lyckad informationsoperation vet de som är föremål för operationen inte om att de utsatts för påverkan.

När den sammanhållna kulturen faller sönder finns det fler konkurrerande tolkningar, synvinklar och rent felaktiga eller lögnaktiga uppgifter i informationsomgivningen, vilket gör det allt svårare att korrigera den felaktiga informationen. De medier som följer de journalistiska principerna ställs dessutom inför dilemmat hur de i det rådande läget ska kunna säkra ekonomin och samtidigt bibehålla en högklassig, faktaorienterad informationsförmedling. Sakkunniga har fäst utskottets uppmärksamhet vid att ett fungerande samhällsledarskap som utövas i rätt tid förutsätter en gemensam lägesbild som delgetts andra. Utskottet menar att upprätthållandet av en korrekt lägesbild kräver att experters och forskares kompetens utnyttjas. Förfalskning och manipulering av information kan syfta till att fördunkla lägesbilden. I det läget sätts allmänhetens allmänna kunskapsbas och mediekompetens och värderingar på prov. I värsta fall kan informationspåverkan och dess följder hota demokratin och samhällsfreden. Utskottet behandlar som bäst en proposition som syftar till att stärka den rättsliga grunden för statsrådets lägescentral. Avsikten med lagen är att trygga statsledningens tillgång till information i frågor som gäller säkerheten samt öka

Betänkande FvUB 5/2017 rd

informationsutbytet mellan myndigheterna och därmed förbättra möjligheten att bygga upp en tillförlitlig lägesbild. (RP 261/2016 rd).

Enligt en sakkunnig har Finlands statsledning hittills inte haft en tillräckligt stark kultur för strategisk kommunikation. Den strategiska kommunikationen är likväl ett av de viktigaste ledningsredskapen under informationseran. Strategisk kommunikation skulle förbättra statsledningens och myndigheternas förmåga att agera i oklara situationer och skulle utgöra ett redskap för de ansvariga aktörernas strävan att bygga upp förtroendefulla samhällsrelationer. Om beslutsfattare och myndigheter inte förmår delge det övriga samhället en aktuell och korrekt lägesbild kan det däremot uppstå misstro.

17.4 Åtgärder för bekämpning av hybridhot

Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid följande omständigheter och åtgärder för att skapa beredskap för och motverka hybridhot:

- *Hybrid-, cyber- och informationsoperationer är dagens verklighet.*
- *Dessa hot måste identifieras effektivare än i dag.*
- *Kompetensen i fråga om beredskap och bekämpning måste stärkas.*
- *Staten måste utveckla sin strategiska kommunikation.*
- *Det behövs korrekt information till grund för beslutsfattandet.*
- *Lagstiftningen om motverkande av cyber- och informationshot måste stärkas.*
- *De brottsbekämpande myndigheterna måste satsa på att effektivare avslöja, förhindra och utreda hybrid-, cyber- och informationshot.*
- *Samhällets och allmänhetens kriställighet måste stärkas.*

18. INTERNATIONELLT SAMARBETE – EU-SAMARBETE OCH ANNAT SAMARBETE

18.1 Relationerna till Förenta staterna och Ryssland

Förenta staterna är en viktig partner till Finland också inom den traditionella sektorn för inre säkerhet. Förenta staternas departement för nationell säkerhet och Finlands inrikesministerium avtalade i september 2016 om intensifierat samarbete inom inre säkerhet.

Avsikten är att gå vidare med och utveckla samarbetet inom bland annat informationsutbyte i syfte att motverka våldsbejakande extremism, inom frågor om asylsökande, inom gränssamarbete och utbyte av bästa praxis samt inom bekämpningen av terrorism.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

I frågor som rör den inre säkerheten har Finland mångsidiga och goda samarbetsrelationer med Ryssland. Samarbetet inom brottsbekämpning, gränsbevakning och räddningstjänster grundar sig på statsfördrag och etablerade samarbetsstrukturer. Till exempel har gränsbevakningssamarbetet genom årtionden utformats till ett viktigt stöd för vårt nationella gränssäkerhetssystem.

Förvaltningsutskottet poängterar att ett mångsidigt, positivt samarbete med grannländer och viktiga partnerskapsländer är välkommet inom den inre säkerhetens fält och även inom andra samhällssektorer.

18.2 Civil krishantering är ett brett arbetsfält

Det hör till inrikesförvaltningens uppgifter att utifrån utrikes- och säkerhetspolitiska beslut verkställa åtgärder inom den civila krishantering. Det innebär i praktiken att tillsätta personal för krishanteringsoperationer. Uppgiften omfattar utbildning, placering och utrustning av personal. I praktiken har det skötts av Krishanteringscentret CMC Finland, som omfattas av inrikesministeriets resultatstyrning.

Civil krishantering är internt säkerhetsarbete som utförs i en extern miljö. Samtidigt har krishantering utrikespolitiska dimensioner och inbegriper påverkan i konfliktlandet och skydd av människoliv. En stor del av krishanteringspersonalen är personal som hänförs till den inre säkerheten — inom den civila krishantering hör de till området för rättsliga och inrikes frågor. Centralt är att krishanteringsoperationer genomförs där problemen förekommer och där de skulle kunna växa och sprida sig.

För att komma åt de grundläggande orsakerna till migration, människosmuggling, gränsöverskridande narkotika- och vapenhandel, terrorism och våldsbejakande extremism inriktar sig operationerna på åtgärder i utgångs- eller transitländerna. Genom att utveckla förvaltningen och samhället i mälländerna i fråga om säkerhetssektorn, laglighetsövervakningen, gränssäkerheten och rättsförvaltningen stöder krishantering samtidigt villkoren för all annan utveckling, inklusive en hållbar fred och en hållbar utveckling. Det är samtidigt direkta faktorer som gynnar att de som lämnat ett land återvänder till samma land. EU:s nya handlingsmodell, CBSD (Capacity-building for Security and Development) syftar uttryckligen till att stödja projekt som gynnar säkerheten och utvecklingssamarbetet i kritiska objekt och i samband med kritiska omständigheter och problem. Utmärkande för CBSD-projekten är att de ger dubbelt mervärde, på så sätt att de minskar människoflykten från landet och samtidigt stärker möjligheterna för flyktingar att återvända till hemlandet.

Enligt utredning till utskottet deltar cirka 100 finländska experter i olika operationer som leds av EU, FN, OSSE, Nato och Europarådet. Flertalet av finländarna är poliser. Cirka 40 procent av Finlands personal inom den civila krishantering kommer från sektorn för rättsliga och inrikes frågor. De arbetar i praktiken inom laglighetsövervakningen och rättsförvaltningen. Inom EU är andelen hela 70 procent, och Finlands siffra sänks för närvarande av det höga deltagandet i OSSE:s observatörsuppdrag i Ukraina, där observatörerna har en mer varierande bakgrund.

Betänkande FvUB 5/2017 rd

18.3 Det arktiska samarbetet

Under Finlands ordförandeperiod i Arktiska rådet (åren 2017—2019) är gränsbevakningsväsendet ordförandeorgan i forumet för kustbevakning i Arktis (Arctic Coast Guard Forum, ACGF). Forumet har till uppgift att utveckla samarbetet mellan kustbevakningsmyndigheterna. Kustbevakningsmyndigheterna i samtliga medlemsländer i Arktiska rådet deltar i forumet. Enligt uppgift till utskottet har forumet fått en konstruktiv start på verksamheten under den innevarande perioden, då ordförandeskapet innehas av Förenta staterna. Forumet har blivit en viktig mekanism för myndighetssamarbetet och stöder säkerheten i den arktiska omgivningen.

Anmärkningsvärt är att såväl Förenta staterna som Ryssland varit aktiva och villiga och föra upp det arktiska samarbetet på en praktisk, konkret nivå. Det utvisas tydligt exempelvis av att båda länderna samarbetat konstruktivt i Arktiska rådets permanenta arbetsgrupp EPPR (Emergency Prevention, Preparedness and Response). Arbetsgruppens mandat omfattar bland annat avtal mellan medlemmarna i Arktiska rådet (avtal om flyg- och sjöräddningssamarbete respektive oljebekämpning), strålsäkerhet och naturkatastrofer.

19. UTLÅTANDEN FRÅN ANDRA FACKUTSKOTT

Utlåtande i ärendet har lämnats av finansutskottet (FiUU 5/2016 rd), social- och hälsovårdsutskottet (ShUU 5/2016 rd), arbetslivs- och jämställdhetsutskottet (AjUU 6/2016 rd), utrikesutskottet (UtUU 8/2016 rd), framtidsutskottet (FrUU 5/2016 rd), ekonomiutskottet (EkUU 33/2016 rd), försvarsutskottet (FvUU 8/2016 rd) och lagutskottet (LaUU 14/2016 rd).

Utskotten har allmänt noterat att redogörelsen är alltför begränsad i och med att den enbart behandlar säkerhetsmyndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområdet. Vidare framhölls obalansen mellan säkerhetsmyndigheternas uppgifter respektive resurser. Det bör särskilt nämnas att finansutskottet i sitt utlåtande fäste avsevärd uppmärksamhet vid denna centrala brist i redogörelsen. I en del av utlåtandena uttrycktes också oro för säkerheten i ett vidare, vardagligt perspektiv. Det verkar inte som om de som lämnat utlåtande varit medvetna om att riksdagen i ett uttalande förutsatt en viss typ av redogörelse.

20. SAMMANFATTNING

Verksamhetsbetingelserna för och kapaciteten hos myndigheterna inom området för inre säkerhet har på många sätt försvagats av de resursnedskärningar som till följd av det ekonomiska läget gjorts under flera valperioder. Den inre säkerheten och upplevelsen av säkerhet försvagas av såväl traditionella hot som av de nya hot som möter i en värld i förändring. Missförhållandena kan genom resoluta åtgärdas rättas till med relativt små ekonomiska satsningar. Utifrån inkommen utredning kan de åtgärder som föreslås i redogörelsen likväl inte garantera myndigheternas kapacitet, utan den inre säkerheten kommer att försvagas ytterligare. I ett internationellt perspektiv är Finland trots det ett tämligen tryggt land. Avslutningsvis vill utskottet med hänvisning till det som sagts tidigare i detta betänkande lyfta fram följande omständigheter:

Betänkande FvUB 5/2017 rd

— Utan klara tilläggsresurser är det omöjligt att upprätthålla strukturerna för den inre säkerheten på nuvarande nivå. Det är i hög grad frågan om att resurserna måste återställas till tidigare nivå.

— Endast de mest kritiska uppgifterna kan skötas, och en del av uppgifterna kan överhuvudtaget inte fullgöras.

— Myndigheternas personal räcker inte till för att hantera långvariga störningar och undantagstillstånd.

— Stabiliteten och lugnet vid östgränsen hänger inte enbart på våra egna åtgärder utan också på Rysslands förmåga och vilja att hålla kontroll över situationen. Vår gränsövervakning har de facto försvagats på senare år, vilket ökat vårt beroende av Rysslands insatser.

— Hjälpkedjan kan brytas. Nödcentralverkets kapacitet att larma och stödja myndigheterna försvagas. Centralen kan inte heller alltid larma en patrull, eftersom någon sådan inte alltid finns tillgänglig eller är upptagen med en annan uppgift.

— En allt större del av brotten riskerar att inte bli föremål för utredning och brottsutredningsgraden hotas av fortsatt försvagning. Polisen tvingas i praktiken att lämna så kallade mängdbrott utan åtgärd. Den allmänna ordningen och säkerheten samt känslan av säkerhet försvagas.

— Om den inre säkerheten tryggas kan näringslivet också i fortsättningen utnyttja säkerheten som en faktor som talar för investeringar i Finland.

— De åtgärder som det faktiskt förändrade säkerhetsläget kräver måste absolut identifieras.

— Förvaltningsutskottets betänkande FvUB 5/2017 rd om redogörelsen för den inre säkerheten är det mest centrala dokumentet för fastställandet av de kommande riktlinjerna för den inre säkerheten.

— Det är angeläget att människornas förtroende för varandra och för myndigheterna bevaras i det finländska samhället. Förtroendet har en särskild betydelse i samhället eftersom det stärker den sociala enigheten som i sin tur skapar grunden för säkerhet, en trygghetskänsla och ett välfungerande samhälle. Det är också viktigt att som ett led i den övergripande säkerheten sörja för att medborgarna i tillräcklig grad har tillgång till tjänster och social trygghet och möjlighet att vara delaktiga i samhället.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Betänkande FvUB 5/2017 rd

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 5/2016 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen förutsätter att regeringen

- 1) bättre än för närvarande säkerställer kapaciteten för de för den inre säkerheten centrala myndigheterna, dvs. polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, Nödcentralsverket, Tullen och Migrationsverket, och genom att bland annat väsentligt stärka dessa myndigheters finansiella bas ser till de att har de förutsättningar som krävs för att sköta sina lagfästa uppgifter,
- 2) säkerställer att också åklagarväsendet, domstolarna och Brottspåföljdsmyndigheten ges väsentligt bättre möjligheter att realisera straffansvar,
- 3) rättar till de brister och missförhållanden i anknytning till den inre säkerheten som framgår av förvaltningsutskottets betänkande FvUB 5/2017 rd och bygger upp beredskap för de hotfaktorer som nämns i betänkandet, satsar på utvecklingsobjekten och vidtar de andra åtgärder som tas upp i betänkandet,
- 4) tar förvaltningsutskottets betänkande FvUB 5/2017 rd till grund för riktlinjerna och åtgärderna i anknytning till den inre säkerheten och följer riktlinjerna i betänkandet också i arbetet med strategin för den inre säkerheten,
- 4) före utgången av 2020 ger förvaltningsutskottet en skriftlig utredning om de åtgärder som vidtagits med anledning av utskottets betänkande FvUB 5/2017 rd, och
- 6) före utgången av 2021 till riksdagen lämnar en ny övergripande redogörelse för den inre säkerheten och då redogör för lägesbilden för, hot mot och tillståndet för den inre säkerheten, medborgarnas upplevelse av säkerhet och kapaciteten och verksamhetsresultaten hos de myndigheter som har hand om den inre säkerheten, utvecklingsbehov och utmaningar i fråga om verksamheterna, utvecklingsåtgärder som krävs för att olika uppgifter ska kunna skötas ändamålsenligt samt för de mer långsiktiga ekonomiska resurserna och andra resurser som behövs för olika uppgifter.

Helsingfors 30.3.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf

Betänkande FvUB 5/2017 rd

medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.