

SRR 5/2016 rd

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten

Inledning: Säkerheten är samhällets grundval

Sipiläs regeringsprogram har identifierat den kraftiga förändringen av omvärlden, där kopplingen mellan den inre och yttre säkerheten är starkare än förut. Den inre säkerhetens krympande resurser är 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. Den här redogörelsen för den inre säkerheten samt försvarsredogörelsen och utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen, som kommer att ges senare, utgör en central referensram för helhetssäkerheten under innevarande regeringsperiod.

Redogörelsen för den inre säkerheten som du håller i din hand är den första i sitt slag. I programmet för statsminister Sipiläs regering bestämdes att regeringen ska utarbeta en redogörelse för läget i fråga om den inre säkerheten före utgången av maj 2016. Redogörelsen samt den därpå följande strategin för den inre säkerheten fungerar som en vägkarta till regeringsprogrammets mål att Finland ska vara världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete.

I den här redogörelsen har den inre säkerheten avgränsats att gälla endast inrikesförvaltningens aktörer. Andra myndigheter som är viktiga för den inre säkerheten är domstolarna, åklagarämbetena, Brottsförhållningsverket och Tullen samt social- och hälsovårdsväsendet. I enlighet med de klämmor som godkänts i riksdagen fäster redogörelsen särskild vikt vid polisens uppgifter och verksamhet.

I Finland litar människor på myndigheterna och på varandra. Den här traditionen av förtroende ska vi på alla sätt hålla fast vid. Förtroendet stärker den sociala enigheten som skapar grunden för säkerhet, en trygghetskänsla och ett välfungerande samhälle. Den inre säkerheten är också en viktig konkurrensfaktor när företag väljer var de ska etablera sig geografiskt.

Inre säkerhet är inte bara verksamhet som bedrivs av de operativa myndigheterna. Fenomen som har en central betydelse för den inre säkerheten är bland annat utslagning, inkomstskillnader, sysselsättningsläge, alkohol- och narkotikapolitik, ekonomisk situation och likvärdighet. Familjerna, närkretsarna, social- och hälsovårdsväsendet samt skolorna har det primära ansvaret för det välbefinnande som ger säkerhet. Redogörelsen tar inte direkt ställning till de här utmaningarna eller föreslår några lösningsmodeller. Varje människas eget handlande har också en betydande inverkan på säkerheten.

Inre säkerhet skapas inte bara av tillräckliga myndighetsresurser utan också av samhällets värden. De grundläggande och mänskliga rättigheterna, yttrandefriheten, ett opartiskt rättssystem, jämlikhet och likvärdighet utgör livsvillkor för vår säkerhet, vår hållbara välfärd och framgång. Att de här värdena samt handlingsmodellerna vittrar sönder och förringas ger näring åt marginalisering, extremism, otrygghet, instabilitet och konflikter.

Att förbättra den inre säkerheten i en komplicerad säkerhetsmiljö kräver utöver prestationsförmåga hos myndigheterna också ett övergripande samarbete mellan myndigheter, frivilligorganisationer, företag och talrika andra aktörer. Efter redogörelsen bereds en strategi för den inre säkerheten som har en bredare bas och omfattar alla aktörer på området. Den kommer att parallellt med regeringsprogrammet styra arbetet för att stärka den inre säkerheten i Finland under kommande år.

Den inre säkerheten utgör grundvalen för demokratin och välfärdssamhället. Polisen, gränsbevakarna, nödcentraloperatörerna, räddningsväsendets personal och migrationsförvaltningens tjänstemän säkerställer under årets alla dagar, dygnet runt, att de säkerhetsuppgifter som är nödvändiga för att samhället ska fungera och för samhällsfreden blir uträttade. 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.

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 effektiveringsåtgärderna som respektive myndighet 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.

Petteri Orpo
Inrikesminister

Innehåll

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten	1
Inledning: Säkerheten är samhällets grundval	2
1 Säkerhetsmiljön i förändring.....	5
1.1 Den inre säkerheten i Europa	5
1.2 Finlands inre säkerhet i ett brytningsskede	8
1.3 Centrala hot i den förändrade säkerhetssituationen.....	12
1.4 Allmän ordning och säkerhet	14
1.5 Gränssäkerhet och säkerhetsuppdrag till havs	20
1.6 Räddningsväsendets uppgifter	23
1.7 Nödcentralstjänsterna.....	25
2 Utveckling av prestationsförmågan.....	27
2.1 Polisväsendet.....	30
2.2 Gränsbevakningsväsendet.....	37
2.3 Räddningsväsendet.....	39
2.4 Nödcentralverksamheten.....	42
2.5 Migrationsförvaltningen.....	44
3 Regeringens slutsatser till grund för strategin för den inre säkerheten och åtgärdsprogrammet för strategin	50
3.1 Regeringens åtgärder för att säkerställa den inre säkerheten	50
3.2 Nödvändigt att myndigheterna är teknologiska och operativa föregångare.....	51
3.3. Finland ska bli världens tryggaste land – alla behövs	52
3.4 Det fortsatta arbetet	53
4 Bilaga: Polisens uppgifter och målen för polisverksamheten	55

1 Säkerhetsmiljön i förändring

1.1 Den inre säkerheten i Europa

Hoten mot den inre säkerheten är en utmaning för Europeiska unionens grunder. EU strävar efter att göra sina åtgärder mer effektiva. Flera europeiska stater satsar omfattande resurser och kunskaper på den inre säkerheten.

Någon snabb inverkan väntas inte. Åtgärderna sätter mera press på medlemsländerna.

Den europeiska säkerhetsmiljön har förändrats snabbt på grund av kriserna i närområdena – i synnerhet krisen som beror på inbördeskriget i Syrien – terrorismen, den omfattande olagliga migrationen och situationen i konflikten i Ukraina. Speciellt den olagliga migrationen hotar unionens grundstrukturer och -mekanismer. I bakgrunden till den stora flyktingströmmen finns utöver de ovan nämnda orsakerna också torkan i Nordafrika, som har lett till att priserna på till exempel livsmedel stiger okontrollerat.

För att reagera på kriserna godkände EU en europeisk säkerhetsagenda och en europeisk migrationsagenda 2015.

I agendan för EU:s inre säkerhet fastställs prioriteringarna

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

Långsiktiga åtgärderna i den europeiska migrationsagendan är

- att minska incitamenten för olaglig migration,
- att skona människoliv och trygga de yttre gränserna,
- en stark gemensam asylpolitik, som tar hänsyn till Europas skyldighet att skydda dem som är i behov av skydd och
- en politik för en ny laglig migration.

I december 2015 gav kommissionen sitt förslag om att grunda ett europeiskt gräns- och kustbevakningssystem och att ändra kodexen om Schengengränserna för att göra gränskontrollerna vid de yttre gränserna mer effektiva. I april 2016 lade kom-

missionen fram nya förslag om Smarta gränser samt om EU:s gemensamma asylsystem (Dublin VI- förordningen).

Efter att situationen i Medelhavet eskalerat under 2015 vidtog EU särskilda åtgärder för att påverka grundorsakerna för och följderna av den regelvidriga migrationen från Afrika. EU har redan bestämt att civilkrishanteringsoperationerna i utrese- och transitländerna för olaglig migration i bland annat Afrika ska byggas ut och deras uppdrag ska stärkas. EU överväger också behovet av nya operationer.

År 2015 inledde EU också beredningen av en ny säkerhetsstrategi. Strategin, som gäller EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samt krishantering, väntas bli färdig under 2016.

Som ett led i beredningen av redogörelsen om den inre säkerheten riktades en enkät till Finlands beskickningar med syftet att jämföra Finlands situation och förhållanden med andra länder. Enkäten skickades till 16 beskickningar och gav 11 svar.¹

- De jämförda EU-länderna **satsar omfattande resurser** och kunnande **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 nuvarande är **migration, gränssäkerhet, cybersäkerhet, brottsbekämpning och terrorismbekämpning**.

I EU är det fortfarande i första hand på medlemsstaternas ansvar att sörja för den inre säkerheten. För att svara på de här hoten behövs det utöver nationella åtgärder också effektiva och samordnade lösningar på EU-nivå.

¹ Enkäten besvarades av Nederländerna, Belgien, Irland, Italien, Österrike, Lettland, Norge, Sverige, Tyskland, Ungern och Estland.

Finlands inre säkerhet är starkt bunden till säkerhetssituationen i de andra EU-länderna och grannländerna.

Inrikesministeriets internationella arbete är kontinuerligt. Som ett resultat av det är Finland också med i de senaste överenskommelserna, såsom avtalet mellan EU och Turkiet för att hantera den annars okontrollerade migrationen via rutten i östra Medelhavet och västra Balkan.

Vid sidan av avtalet mellan EU och Turkiet behandlar också EU:s nya nödfinansieringsinstrument, strävandena att främja synergier mellan EU:s finansieringsinstrument och unionens globalstrategi de förändringar i säkerhetsmiljön som avspeglas på Europa och alla medlemsländer.

Att lyckas i det internationella samarbetet ökar finländarnas och européernas möjligheter att resa tryggt och lätt, att arbeta eller bedriva handel i enlighet med avtal. Samtidigt har man stärkt de grundläggande rättigheterna och enskildas möjligheter att i högre grad påverka olika lösningar i sitt liv och sin omgivning.

Tyvärr har även de negativa utvecklingstrenderna tilltagit i styrka. Exempel på sådana är terrorism, våldsam extremism samt omfattande olaglig migration, fenomen vars grundläggande orsaker ligger långt borta men som får stora följdverkningar. För att åtgärda dem behövs samarbete mellan stater och myndigheter i och utanför Europa.

De allvarliga svårigheterna i den internationella säkerheten innebär att ett problem, ansvaret för det och de åtgärder som behövs inte går att hantera av bara ett ministerium eller en myndighet. Det internationella och inhemska samarbetet får ännu större betydelse än tidigare.

Sambandet mellan den inre och den yttre säkerheten är obestridligt. Den största förändringen har skett i just de faktorer som påverkar säkerheten i Finland utifrån och från långt avstånd. Den våldsamma extremismen i Mellanöstern och Afrika samt Islamiska statens (IS) strider orsakar verkningar överallt i Europa och i världen. Krigen i Afrika, Mellanöstern och Centralasien och den rädsla eller brist på utkomst som krigen förorsakar driver stora människomassor på flykt trots de svåra land- och sjörutterna. Den organiserade brottsligheten som ofta verkar över gränserna, drar nytta av samhällenas och människornas problem och bristen på lag och ordning.

Därför är det viktigt att Finland och inrikesministeriet aktivt påverkar säkerheten även utanför Finlands gränser. Att delta i krishantering och utveckla fredsmäklandet är goda exempel på det här.

Civilkrishantering utgör ett arbete för den inre säkerheten som bedrivs i den yttre omvärlden, inte minst för att hälften av de sakkunniga är anställda vid polisen, gränsbevakningen, Tullen och rättsförvaltningen. Inom Europeiska unionen är motsvarande andel 70 procent. De finländska sakkunniga inom civilkrishantering, omkring 120 personer årligen, arbetar i konfliktländer med bekämpning av allvarlig brottslighet såsom terrorism och människosmuggling. De arbetar framför allt med att förbättra kapaciteten hos utreseländernas förvaltning att förebygga och hantera problem långt från Europa och Finland. Civilkrishantering påverkar svårigheterna i utrese- och transitländerna och förhindrar därmed att den kriminella verksamheten växer och sprids ännu mer.

1.2 Finlands inre säkerhet i ett brytningskede

Det förändrade internationella säkerhetsläget påverkar Finlands inre säkerhet.

Den förändrade säkerhetsmiljön har ökat känslan av otrygghet i Finland.

Trygghetskänslan

Finländarnas trygghetskänsla är fortfarande hög i internationell jämförelse. Trygghetskänslan förklaras av stark social kohesion, obetydlig korruption² och tilltro till institutioner samt i synnerhet till familj och närstående. I den senaste undersökningen om medborgarsäkerhetens tillstånd³ anger finländare oftast familj, närstående människor och andra människorelationer som trygghetsskapande faktorer. Andra allmänna trygghetsfaktorer är eget hem, utkomst, arbete och hälsa. Utöver de här stöttepelarna som ger personlig trygghet i livet framträder två temahelheter: myndighets- och servicestrukturer (bland annat polis, räddningsväsende, social- och hälsovårdsväsende och utbildning) samt statliga faktorer (bland annat ett lugnt,

² I Finlands offentliga sektor förekommer det näst minst korruption i världen. I Transparency Internationals färskas korruptionsjämförelse för 2015 steg Finland till andra plats.

³ Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa, (Medborgarsäkerhetens tillstånd i Finland, SPEK 2015)

tryggt, självständigt och demokratiskt land). Av svarsgivarna ansåg 89 procent att Finland är ett tryggt land.

Läget är dock på väg att förändras på ett oroväckande sätt. Enligt en intervjuundersökning som Planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) gjorde i slutet av 2015 var den tydligaste förändringen jämfört med undersökningen året innan att känslan av otrygghet har ökat. Två tredjedelar av svarsgivarna upplevde att framtiden är otryggare än förr, då andelen som tänkte så ett år tidigare var lite drygt hälften.

Det som väckte oro i fråga om den inre säkerheten var i synnerhet internationell terrorism, det växande antalet asylsökande, utvecklingen i Ryssland och cyberhot. Svarsgivarna ansåg att Finland hade förberett sig dåligt på det ökande antalet asylsökande.

Det bör dock konstateras att olika bedömningar ger vid handen att trygghetskänslan påverkas mer av synliga störningar av ordningen samt föreställningar av olika säkerhetshot än av egentlig kriminalitet eller verkliga säkerhetshot.

Myndigheternas förlängda aktionsberedskapstider, den minskade synliga polisverksamheten och den låga andelen uppklarade brott särskilt i fråga om masskriminalitet har alla bidragit till att trygghetskänslan har försvagats. En synlig övervakning och en snabb svarstid ökar betydligt trygghetskänslan.

Den ekonomiska situationen i Finland och de planerade nedskärningarna av förmåner och tjänster märks allt tydligare som ett missnöje bland finländarna. Att antalet asylsökande samtidigt vuxit och krävt ekonomiska insatser har ytterligare förstärkt det negativa klimatet och motsättningarna 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.

Nyckeltal för den inre säkerheten

I Finland litar människor på inrikesförvaltningens myndigheter⁴. Brottsnivån är synnerligen låg i Finland i internationell jämförelse. 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 mel-

⁴ Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa (Medborgarsäkerhetens tillstånd i Finland, SPEK 2015) och polisbarometern 2014

Ian olika brottstyper och vissa brott har ökat. I fråga om en del brottsbeteckningar och brottstyper förekommer väldigt mycket dold brottslighet. Brotten som inte kommer i dagen är ofta allvarliga åtminstone för offret, såsom familjevåld och våld i nära relationen, sexualbrott eller människohandel.

Brotten begås av en liten grupp förövare, som ofta har problem som hänger samman med svag socioekonomisk situation, alkohol och droger, utslagning eller psykisk hälsa. Kring 2-5 procent av befolkningen begår över hälften av alla brott som 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.

År 2015 försämrades polisens aktionsberedskapstid med 1,1 minuter i kategorin för allra mest brådskande utryckningar. I nästan 4 procent av larmen var polisens svarstid över en timme och i 10 procent av larmen tog det över 40 minuter för polisen att komma till undsättning. Det förekommer regionala skillnader i svarstiderna. Det finns kommuner, där polisen bara vid ungefär varannan utryckning har kommit till platsen på mindre än en timme efter larmet.

Det totala antalet trafikbrott som polisen avslöjat minskade med 3,6 procent jämfört med 2014. Av så kallade mörka fall, där förövaren inledningsvis är okänd, blir cirka 20 procent uppklarade. Av våldtäkterna blir omkring hälften uppklarade om förövaren inte är känd. I fråga om misshandel blir nästan två av tre fall inte uppklarade. Av egendomsbrotten klaras bara ungefär vart tredje fall upp. Brottundersökningarna drar ut på tiden. År 2011 var den genomsnittliga utredningstiden för strafflagsbrott 86 dygn men 2015 hade den ökat till 119 dygn.

Myndigheterna fick kännedom om rekordmånga ekonomiska brott 2015.⁵ Polisen bokförde 1 842 nya ekonomiska brott, vilket var det största antalet på de tio senaste åren. Även bedrägerierna på nätet ökar kraftigt. Antalet anmälningar om grov oredlighet som gäldenär har gått upp med 52,7 procent på tre år.

En stor del av Gränsbevakningsväsendets resurser används till att säkerställa att riksgränsen inte kränks. Alla personer som kommer över den yttre gränsen har kontrollerats. Man har ingripit i gränsöverskridande kriminalitet och andra säkerhetshot

⁵ Enligt preliminära uppgifter från Statistikcentralen fick polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet under januari-mars 2016 kännedom om totalt 183 000 brott och förseelser, vilket var 13 300 fall (6,8 %) färre än under samma period året innan. Antalet brott mot liv och hälsa var 8 250, d.v.s. 2,3 % färre, betalmedelsbedrägerierna knappt 5 000, vilket var 174,6 % mer än under första kvartalet 2015.

som upptäckts i gränstrafiken. Alla gränsincidenter och territoriella kränkningar har undersökts. Gränsbevakningen har kunnat hjälpa vid nödsituationer till sjöss. År 2015 var antalet sjöräddningsuppdrag sammanlagt 1 675, i vilka sjöbevakarna kunde rädda eller undsätta över 4 700 människor. Olyckorna krävde 18 människoliv. I nödsituationer har den första sjöräddningsenheten varit framme vid olycksplatsen på i medeltal 25 minuter. Ungefär i fem fall per år tar det över en timme för räddningsenheten att komma.

Räddningsverken tar hand om cirka 100 000 uppdrag årligen. I brådskande uttryckningar var den första enhetens aktionsberedskapstid i medeltal 9,24 minuter 2015. I den högsta riskklassens områden var aktionsberedskapstiden 5,3 minuter eller kortare för merparten av uttryckningarna. Även i glesbygden var räddningsverkets första enhet framme på olycksplatsen på i genomsnitt 12,1 minuter eller snabbare. I fråga om byggnadsbränder och trafikolyckor händer det i cirka 130 fall per år att aktionsberedskapstiden är över 40 minuter.

Nödcentralerna tog emot cirka 3,7 miljoner larm 2015. Av dem var cirka 2,8 miljoner nödsamtal. Nödsamtalen besvarades inom 10 sekunder i 92 procent av fallen. Målet att 95 procent av samtalen besvaras inom 30 sekunder uppnåddes inte. Nödcentralerna förmedlade över 1,8 miljoner uppdrag, varav 51 procent gick till polisväsendet, 42 procent till hälsovårdsväsendet samt 6 procent till räddningsväsendet och 1 procent till Gränsbevakningsväsendet och andra aktörer. Nödcentralerna tog självständigt hand om cirka 2 miljoner uppdrag. Ungefär 45 000 nödsamtal per år får köa för svar i 0,5-5 minuter och som längst är kötiden cirka 9 minuter.

I Finland omkommer fler människor i eldsvådor i proportion till folkmängden än i de flesta andra länder i Europa. Under de senaste åren har bränderna krävt i medeltal 75 människoliv per år och ytterligare över 600 människor har skadats. De flesta bränder, där människor omkommer eller skadas svårt i bränder, äger rum i bostäder.

När det gäller trafiksäkerhet placerar sig Finland bland de tio bästa EU-länderna, men sämre än de andra nordiska länderna.

Svårare att upprätthålla säkerheten speciellt i glesbygden

Inrikesministeriets tjänstemän anser att det i framtiden kommer att bli svårare att upprätthålla säkerheten i hela landet och i synnerhet i glesbebyggda områden. Med tanke på myndigheternas helhetsresurser är situationen besvärlig. I stora städer överskrider efterfrågan avsevärt det utbud som resurserna tillåter, speciellt i fråga om polistjänster. Även om efterfrågan är mindre i små kommuner än i större städer måste den ändå tillmötesgås och den nuvarande nivån kan inte försämrats ytterli-

gare. I små och avsides kommuner är de genomsnittliga aktionsberedskapstiderna redan nu ställvis ohållbart långa. I glesbygden har avtalsbrandkårerna en livsviktig roll som producent av myndighetstjänster. Inrikesministeriets tjänstemän anser att Gränsbevakningsväsendet är på väg att bli den enda handlingskraftiga myndigheten i de glest bosatta områdena vid östgränsen och kusten.

1.3 Centrala hot i den förändrade säkerhetssituationen

Säkerhetsmiljön har blivit mer komplicerad och förändrats för gott och den har blivit mindre förutsägbar.

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

Hoten mot den inre och den yttre säkerheten flyter allt mer in i varandra. Försämringen av relationerna mellan Ryssland och väst och den omfattande olagliga migrationen är de viktigaste förändringarna i säkerhetsmiljön. Den olagliga migrationen kan användas som medel för maktpolitik. Hoten kompliceras och förändras fort. Situationens förutsebarhet har försvagats betydligt. I säkerhetssituationen finns ingen förbättring i sikte.

Omfattande migration en utmaning för myndigheterna

Antalet asylsökande, som är större än någonsin tidigare, medför 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. Ett antal asylsökande, som är större än deras proportionella andel av befolkningen, misstänks för sexualbrott.

Den organiserade brottsligheten i anslutning till olaglig inresa växer. Brottslingarnas risk att åka fast är liten, medan vinningen av brottet 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.

Tillvägagångssätt som används i krig och kriminalitet i utreseområdena påverkar människors agerande också i Finland. Bland de asylsökande som är i genuint behov i asyl finns också personer som är misstänkta eller redan dömda för krigsbrott.

De nya internationella kopplingarna beräknas även leda till att en avsevärt grövre narkotikabrottslighet än hittills gör intåg i Finland.

En lyckad integrering har en väsentlig betydelse för hur den nya situationen påverkar kriminaliteten och den inre säkerheten i Finland.

Rasismen, hatbrotten och våldsamma extremrörelers verksamhet har blivit synligare och kan hota samhällsfreden under de närmste 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 uppstått organiserade stödstrukturer för terrorism i Finland och kontakterna från Finland till terroristiska aktörer utomlands har ökat.

Den minskade sociala sammanhållningen och uppfattningen att den samhällsliga situationen är instabil ökar också de inhemska extremrörelsernas dragningskraft och sammandrabbningarna mellan extremrörelser. Det rådande samhällsklimatet gynnar en mångformig tillväxt av radikala rörelser.

Trycket i utreseområdena och Europas dragningskraft kvarstår som stora. 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 fortsätter. Miljontals människor som har sökt asyl eller som inte är registrerade vistas i Europa. De europeiska mekanismerna har varit otillräckliga för att hantera situationen.

Medborgare i tredje länder, som vistats i Ryssland och rest genom Ryssland, sökte asyl i stora skaror i norra Finland i vintras. De ryska myndigheterna har ingripit i ordnandet av olaglig inresa och på nytt börjat hindra inresa utan behövliga resehandlingar till Finland. Åtgärderna vid Europas yttre och inre gränser samt situationen i Ryssland kan öka den olagliga migrationen från Ryssland till Finland, under den snöfria tiden också över landgränsen.

Medlen för hybridpåverkan har ökat

Hybridmetoderna har ökat i staters påverkan. De kan vara svåra att känna igen i inledningsskedet. Myndigheterna som ansvarar för den inre säkerheten måste dock ha såväl förmågan att upptäcka hoten som tillräckliga resurser att hantera situationen, även då den blir långvarig. Man måste också identifiera och kunna reagera på andras staters och 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 verksamhet i Finland är tillbaka på samma nivå som under kalla kriget. Vid sidan av underrättelseverksamhet som bygger på personkällor bedrivs nu också verksamhet i it-miljöer.

De globala utmaningarna ökar vikten av samarbete i bekämpning av såväl miljöhot, it-brottslighet, gränsöverskridande kriminalitet, olaglig migration som terrorism. Kriminalitet och andra säkerhetshot förekommer också i datanäten.

Storolyckor⁶ kan få påtagliga följder, trots att sannolikheten för dem är liten. Verkningarna av miljö-, strålnings-, kemikalie- och sprängningsolyckor kan vara ödesdigra och drabba vidsträckta 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.

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

1.4 Allmän ordning och säkerhet

Polisens senaste utvecklingsinsatser och samhällspåverkan

Under de senaste tio åren har tre förvaltningsstrukturreformer genomförts inom polisväsendet, av vilka det sista var Pora III-projektet. Projektet hade vid utgången av 2015 nått de uppställda ekonomiska målen och i och med den här redogörelsen förklaras projektet avslutat.

Polisens strukturella reformer har gjort polisens prestationsförmåga mer effektiv och förbättrat en smidig användning av resurserna. De nya polisinsatserna som har större verksamhetsområden kan allt mer effektivt ta tillvara hela den stora insatsernas kompetens och prestationsförmåga för att tillmötesgå efterfrågan i sitt område utan att behöva ty sig till arrangemang som bygger till exempel på begäran om handräckning.

⁶ Inrikesministeriet kartlade de risker som hotar Finland. I rapporten gestaltas sammanlagt 21 scenarier som är möjliga i Finland. De är indelade i händelser som har vittgående verkningar i samhället och i allvarliga regionala händelser.

De nya ledningscentralerna säkerställer att det finns en professionell operativ polisledning dygnet runt i hela landet. Polisen har avstått från ledningsarrangemang som bygger på beredskap och verksamheten har flyttats upp på ett nytt plan. Både ledningen av krävande uppdrag men också ledningen av fältledarnas arbete har förbättrats liksom också uppfyllandet av de formföreskrifter som såväl tvångsmedelsbeslut som den nya lagstiftningen förutsätter.

Det är nödvändigt att fortsätta med de strukturella reformerna och utvecklingen av verksamheterna. En ny övergripande strukturreform, som skulle gälla endast polisförvaltningen (jfr PORA I-III), skulle dock inte längre ge några betydande ekonomiska eller operativa fördelar i det här läget.

Polisen utnyttjar teknologin i vid utsträckning i produktionen av tjänster och vidareutvecklar de möjligheter teknologin ger med hänsyn till Finlands särdrag, till exempel långa avstånd och gles bebyggelse. Under de senaste tio åren har polisen tagit i bruk högklassig teknologi i både brottsutredning och informationsförmedling i den operativa verksamheten. Polisverksamhetens resultat och effektivitet har förbättrats avsevärt till exempel av att fältledningens webbtjänst tagits i bruk som ett verktyg för patrullerna, en effektiv användning av grupparbetslokaler, trafikövervakningens LIPRE-teknik (automatisk avläsning av registerplåtar), mobila alkometrar, en effektiv användning av datanäten samt inmatningen av böter och andra ärenden direkt i polisanmälningssystemet i fält.

Ibruktageandet av tekniska system fördröjs och kostnaderna stiger eftersom de på grund av polisverksamhetens karaktär måste ha hög funktions- och datasäkerhet i alla förhållanden.

Polisens synliga verksamhet i datanäten och på sociala medier har ökat i synnerhet på 2010-talet. Ur polisarbetets perspektiv är internet ett nytt "rum" där polisens alla funktioner – förebyggande, avslöjande och undersökning av brott samt tillståndsförvaltning – bör vara närvarande även i framtiden.

Den synliga polisverksamheten på sociala medier har nått ut speciellt till unga, för vilka de olika formerna för interaktion på nätet samtidigt har ökat risken för att begå och falla offer för brott. Polisen har också effektivt lyckats använda de sociala medierna som stöd för den traditionella polisverksamheten, bland annat genom att gå ut med information om farosituationer, brott och försvunna personer. På så sätt har informationen nått en stor mängd människor på kort tid.

Polisen har kompetens och förmåga att bekämpa globala brottsfenomen. De internationella samarbetsformerna ger en bra lägesuppfattning om rörliga kriminella

grupper och polisen i Finland har effektivt bekämpat och avslöjat internationella brott. Det internationella samarbetet ger möjligheter att utveckla verksamheten utgående från andras erfarenheter. Finland kan också sprida god polisarbetspraxis, såsom polisens ovan nämnda verksamhet på sociala medier. Den lagstiftning om den civila underrättelsen som är under beredning ger möjligheter att bättre bedöma sannolikheten för dåd som hotar statens och samhällets säkerhet och därmed bättre än tidigare rikta in andra resurser till bekämpning av dem.

Samarbetet mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet (PTG) i brottsbekämpningen har varit en viktig resurs speciellt i undersökningen av allvarlig och organiserad kriminalitet. En central fördel i samarbetet har varit användningen av ett gemensamt datasystem för registrering och behandling av polisanmälningar samt användningen av respektive organisations brottsunderrättelseinformation för att skapa en gemensam lägesuppfattning.

Polisen har aktivt utvecklat sitt förebyggande arbete med ambitionen att i samarbete med andra aktörer påverka de bakomliggande faktorerna till brottslighet och störningar. Med hjälp av bland annat de multiprofessionella handlingsmodellerna Ankkuri och MARAK samt det nationella programmet för förebyggande av våldsam extremism strävar man efter att förhindra att enskilda och grupper ska marginaliseras till den bråkdel av befolkningen som begår merparten av brotten. I synnerhet arbete inriktat på sådana unga som begår brott som ett symptom på att de far illa har enligt olika bedömningar konstaterats ha haft en positiv, brottsminskande verkan. Genom säkerhetsplanering har man på lokalplanet kunnat påverka att det funnits färre problem och störningar som kräver ingripande av säkerhetsmyndigheterna.

Polisresursernas verkningar för samhällets säkerhet

Antalet poliser har minskat redan under flera anslagsramperioder. År 2015 fanns det 7 250 poliser i Finland (exkl. poliserna i Skyddspolisen). Under innevarande ramperiod kommer antalet att hamna på en nivå av cirka 7 000 poliser. Man strävar efter att anpassa utbildningsvolymen till det här antalet poliser, samtidigt som man beaktar hur helheten påverkas av pensionsavgång och annan avgång. För att antalet personer med polisutbildning inte ska minska under 7 000 personer under de kommande åren, ska antalet nybörjarplatser i polisernas grundutbildning vara minst 300 år 2016 och därefter 400 per år fram till 2019.

Neddragningen av polisens personal gäller i huvudsak poliser. Övrig personal kan minskas i ytterst begränsad omfattning. Redan nu har polisen proportionellt färre anställda inom förvaltnings- och stödtjänster än de flesta statliga ämbetsverk. Om man minskar antalet anställda i den här personalgruppen leder det till att poliserna

också måste börja göra deras arbete. Tillståndstjänsterna är en nettobudgeterad verksamhet, varför det inte är förnuftigt att dra ner på tillståndspersonalen. Det skulle endast leda till att servicenivån försämrats och arbetsuppgifterna hopar sig.

År 2017 kan polisen anpassa sin verksamhet genom att kontrollerat minska antalet poliser då visstidsanställningar tar slut och genom att inte anställa ersättande personal för oavlönade tjänstledigheter och en del pensioneringar. Med de här åtgärderna minskar antalet poliser med cirka 200 årsverken jämfört med 2015. Från 2018 framåt är det osäkert om personalminskningarna kan genomföras med tjänsteangemang samt pensionsavgång och annan avgång.

För att dämpa personalverkningarna anpassar polisen sin verksamhet 2017 genom att minska projektfinansieringen så att nya projekt inte inleds i samma omfattning och att de pågående projekten genomförs begränsat. Polisen avstår också från några operativa tilläggsanskaffningar. För att stävja kostnaderna för lokaler är det nödvändigt att också dra ner antalet på polislokaler. Det här innebär en effektivare användning av lokalerna och färre verksamhetsställen.

Neddragningen av såväl lokalanslagen som personalen genomförs på ett sätt där ambitionen är att trygga tillgången till brådskande larmtjänster och det arbete som upprätthåller människors trygghetskänsla prioriteras. Därmed kommer sparåtgärderna att påverka i synnerhet utredningen av brott som redan ägt rum samt polisens förebyggande verksamhet.

De verkningar som polisens försvagade resurser beräknas få redogörs för i kapitlen nedan.

Allmän ordning och säkerhet

I övervaknings- och larmverksamheten märks 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 arbetstiden går åt till utryckningar och i proportion till dem minskar tiden för övervakning mer.

Den betydliga minskningen av övervakning av allmänna platser kommer sannolikt att öka antalet störningar och brott (misshandel, skadegörelse o.dyl.). Det här torde öka antalet brottsutredningar.

Förändringarna i nivån på anslagen syns dessutom tydligt i larmverksamheten i form av längre aktionsberedskapstider, en prioritering av vissa uppdrag samt en

försvagad prestationsförmåga. Polisens uttryckningar koncentreras starkt till veckoslutskvällar och -nätter. Trots att polisens arbetstid koncentreras till de här tidpunkterna är man redan nu under de mest hektiska tiderna tvungen att prioritera uttryckningar så att en del av uppdragen inte blir åtgärdade eller att polisen hinner 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.

I glest befolkade områden blir det svårare att upprätthålla säkerheten. Situationen är besvärlig med avseende på polisens totala resurser. I stora städer överskrider efterfrågan betydligt det utbud av polistjänster som resurserna tillåter. I små kommuner måste även den låga efterfrågan bemötas, och den nuvarande nivån kan inte försämrats. De genomsnittliga aktionsberedskapstiderna i små och avlägsna kommuner är redan nu nästan en timme. Om larmtjänsterna i glesbygderna ska hållas i närheten av dagens nivå kan antalet polispatruller inte dras ner i de här regionerna. Även Gränsbevakningsväsendets resurser kommer att minska. Anslagsminskningen drabbar därmed proportionellt sett de större tätorterna mer och även i andra tätorter kommer aktionsberedskapstiderna att bli klart längre.

Samhällsfreden

Polisens försämrade kapacitet leder högst sannolikt till att efterfrågan på privata säkerhetstjänster växer, medborgarna blir ojämlika i fråga om tillgången till tjänster samt till att främst de vanlottades situation försämrats. Polisen fortsätter och utvecklar sitt samarbete med den privata säkerhetsbranschen, eftersom den har en viktig betydelse i att upprätthålla den inre säkerheten. Att den synliga polisverksamheten minskar leder i växande grad till att människor eftersträvar att själva göra något åt sin försvagade trygghetskänsla. Det här har vi redan sett starka tecken på i form av nygrundade gatupatruller. Även risken för att människor tar rätten i egna händer beräknas växa. Det här kommer sannolikt att försämra samhällsfreden avsevärt, eftersom medborgarna ser polisen som en neutral garant för den allmänna ordningen och säkerheten medan gatupatruller och motsvarande arrangemang tvärtom minskar trygghetskänslan hos en del av befolkningen.

Genom att de tillgängliga polispatrullerna blir färre förutspås också polisens arbetarskydd bli sämre. Det kommer inte att finnas stödpatruller för uppdrag där polisen ryckt ut med flera patruller, eller andra krävande uppdrag, varmed enheter som råkar ut för problemsituationer blir utan stödtrupper. I värsta fall måste polisen rycka ut på ett krävande uppdrag med för liten styrka, vilket kan leda till att man tvingas använda hårdare kraftåtgärder än vad som annars hade varit nödvändigt. Det här orsakar lätt farliga situationer för både polisen och motparten. Dessutom kan förtro-

endet för polisen äventyras allvarligt om den upprepade gånger hamnar i situationer av det här slaget.

Avslöjande av dold brottslighet och förebyggande verksamhet

Eftersom undersökningen av brott som redan inträffat har en mindre effekt än den övriga polisverksamheten på minskningen av brott och därmed människors säkerhet, riktas neddragningen av polispersonal i större proportion till utredningen av brott. Personalminskningen inom brottsbekämpningen syns direkt i att andelen utredda brott går ner och tiderna för brottsutredningar blir längre.

Polisen har en lagstadgad uppgift att undersöka de brott som kommit till polisens kännedom. Enligt den nuvarande lagstiftningen kan polisen inte nämnvärt göra prioriteringar i brottsutredningen genom att låta bli att undersöka brott. Utöver att brottsutredningstiderna förlängs och andelen utredda brott minskar blir den enda möjligheten till prioritering att minska den polisverksamhet som ska avslöja dold brottslighet. Det här rör speciellt grov narkotikabrottslighet och annan organiserad kriminalitet, där avslöjande verksamhet spelar en viktig roll. Brott av den här typen är bland annat människohandel och brott som sker i datanäten. 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 (i synnerhet där förövarna är utländska, rörliga och organiserade kriminella grupper) har blivit vanligare.

Polisens resursläge ökar på trycket att dra ner främst på 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 utryckningar eller brottsutredningar. Bedömningar ger vid handen att den här utvecklingen kommer att leda till att de totala kostnaderna för såväl brottsutredning, hela rättskedjan som samhällsverkningarna av brott växer.

Trafiksäkerhet

Den trafikövervakning som kräver personarbetskraft minskar. Man kan inte utveckla tekniken så att den i tillräckligt hög grad skulle kompensera för effekterna av personalminskningarna. Den automatiska övervakningens kvantitet och omfattning utvecklas för att delvis ersätta personalstyrkan.

Ur trafikolycksperspektiv minskar övervakningen av speciellt riskfyllt beteende, såsom rattfylleri och körsätt som grovt äventyrar trafiksäkerheten. Då minskar den

upplevda och den reella risken att åka fast i trafiken. Det här försämrar respekten för trafikregler, vilket sannolikt leder till att antalet trafikolyckor kommer att öka.

Terrorism, olaglig underrättelseverksamhet och våldsamma extremrörelser

De viktiga förändringarna i omvärlden i Finland rör all verksamhet vid Skyddspolisen (terrorismbekämpning, inre säkerhet, bekämpning av olaglig underrättelseverksamhet samt informationsinsamling och rapportering). Den oförutsedda ökningen av asylsökande med följdverkningar fortsätter att snabbt och oberäkneligt påverka verksamhetsmiljön i en allt mångformigare och mer krävande riktning. Den största förändringen pågår i terrorismbekämpningen, men även på de andra sektorerna för den inre säkerheten som rör den statliga säkerheten är utvecklingen snabb och allt svårare att förutse.

Den tekniska utvecklingen och i synnerhet överföringen av samhällets funktioner i allt större utsträckning 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 apparater med avsevärt större informationsvolym än tidigare. Det här beror speciellt på de sociala mediernas snabba utveckling och den tilltagande användningen av dem för kommunikation och kontakter. Det här, tillsammans med den ökande krypteringen av system, har lett till ett stadigt växande behov av it- och personalresurser.

1.5 Gränssäkerhet och säkerhetsuppdrag till havs

Gränsbevakningsväsendet har dragit ner på sin verksamhet sedan 1990-talet

Gränsbevakningsväsendets personal har minskat med cirka 25 procent sedan början av 1990-talet. Samtidigt har Gränsbevakningsväsendet genom egna åtgärder flyttat cirka 2 500 tjänstemän till nya uppgifter. Av dem har 1 500 placerats vid gränsovergångarna där gränstrafiken ökat med upp till 1 600 procent. Gränsbevakningsväsendet har redan i decennier betydligt minskat på sin organisation och sina lokaler.

Gränsbevakningsväsendet har lagt ner en sjöbevakningssektion, en beväringseenhet, 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. Gränsbevakningsväsendet har producerat stora partnerskaps-

fördelar i gränskontroller, brottsbekämpning, sjö- och miljöbevakning samt militärt försvar.

Gränsbevakningsväsendet iakttar sedan 2013 ett anpassningsprogram som sträcker sig till 2017 och uppgår till 28 miljoner euro (cirka 13 procent av driftskostnaderna). Sparåtgärderna gäller hela verksamheten utom den heltäckande bevakningen av sydostgränsen (200 km), smidigheten och säkerheten i trafiken över de yttre gränserna, bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet och sjöräddningssystemets pålitlighet. Därutöver har man svarat för förpliktelserna i det militära försvaret fullt ut. Anpassningsprogrammet planerades 2012 då säkerhetssituationen var positiv. Trots stora utmaningar har man lyckats verkställa programmet och sparmålen torde uppnås. Det här innebär dock att personalen i övervakningen av östgränsen minskar med 40 procent. De nya sparkrav som ställts på Gränsbevakningsväsendet under anpassningsprogrammet tvingar till nya anpassningsåtgärder i samma storleksklass som det pågående programmet. Det tilläggsanslag för inre säkerhet som reserveras för Gränsbevakningsväsendet i regeringsprogrammet räcker bara till för att täcka de anslagsnedskärningar som den förra regeringen gjorde 2014.

Den finansiering som Gränsbevakningsväsendet har till sitt förfogande krymper till följd av minskat budgetanslag, prisuppgång och ett eventuellt slopande av den del i samhällsfördraget som förlänger arbetstiden. Anpassningsbehovet fram till 2020 beräknas därmed till sammanlagt 15 miljoner euro. Enbart i personalverkningar skulle det motsvara cirka 240 årsverken.

Gränsbevakningsväsendet fortsätter att prioritera sina uppgifter och resurser. Gränsbevakningsväsendet koncentrerar sig på en övervakning på grundnivå av östgränsen, gränstrafikens säkerhet samt ledningen av sjöräddningen. Förpliktelserna inom det militära försvaret uppfyllt fullt ut.

Övervakningen av östgränsen

Gränsbevakningsväsendet återför 100 gränsbevakares arbetsinsats från gränsövergångarna till bevakningen av östgränsen för att kompensera en del av minskningen av bevakningspersonalen. Det här möjliggör att en övervakning på grundnivå upprätthålls vid östgränsen. Den här nivån räcker då situationen vid gränsen är lugn, men inte för att reagera på avvikelser. Det är inte heller möjligt att ersätta den minskade personalen med passiv teknisk övervakning. Gränsordningen och gräns-säkerheten är allt kraftigare beroende av Rysslands gränsbevakningssystem.

Minskningen av resurser skapar tryck på ett begränsa de östliga gränsövergångarnas öppettider och minska antalet tillfälliga gränsövergångar. Gränsbevakningsvä-

sendet undersöker möjligheterna att stänga gränsövergångsställena i Imatra och Niirala för natten samt begränsa öppettiderna för övergångarna i Vartius, Kuusamo, Salla och Raja-Jooseppi. Det behov av mera personal som föranleds av den växande gränstrafiken på Helsingfors-Vanda flygplats motverkas av att inrätta flera linjer för automatisk gränskontroll. Till övriga delar går möjligheten att tillmötesgå den växande trafiken förlorad. Den nya fingeravtrycksgranskning som ingår i EU:s informationssystem för viseringar gör att gränskontrollen av enskilda visumpliktiga tar 30–50 procent längre tid än tidigare. Därutöver kommer kontrolltiden att fördubblas för EU-medborgare om kommissionens förslag om obligatoriska registerförfrågningar blir verklighet. Även av de här orsakerna kommer gränstrafiken att bli mindre smidig.

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

Sjöräddningsberedskapen och säkerhetstjänsterna i glesbygden

Gränsbevakningen avstår från bevakningsfartyget Karhu, som kräver grundläggande reparation. Kvar blir tre bevakningsfartyg. På helikopterbasen i Åbo sänks handlingsberedskapen vid dåligt väder genom att man avstår från flygledningen. Vid dåligt väder skulle flygoperationerna göras från Helsingfors.

Gränsbevakningsväsendet planerar att avstå från sjöbevakningsstationerna i Porkkala, Kaskö, Kalajoki och Kemi. Man avstår så småningom från stationernas föråldrade kustbevakningsfartyg, som har skaffats på 1960-1980-talen och väntar på att bytas ut. De här åtgärderna skulle ytterligare försämra sjöräddningsberedskapen.

Även Gränsbevakningsväsendets möjligheter att ge myndighetshandräckning förvagas. Gränsbevakningsväsendet tar årligen hand om cirka 600 polisuppdrag, cirka 1 300 spanings- och räddningsuppdrag i landområdena samt cirka 600 akutvårdsuppdrag i andra sammanhang än sjöräddning. Merparten av de här uppdragen kommer att falla på andra myndigheter eller bli helt oskötta. Det här rör i synnerhet Norra Karelen, Kajanaland, Lappland och Bottniska viken.

Gränsbevakningsväsendet effektiviserar sin interna förvaltning genom att centralisera och gallra i stabsfunktionerna, minska grund- och fortbildning av personalen samt med att spara in på företagshälsovården och resor. Antalet fortskaffningsmedel minskas och deras brukstid förlängs. I fråga om it- och bevakningssystem satsar man på att upprätthålla de nuvarande systemen på en miniminivå.

Med de här åtgärderna vore det möjligt att i de övriga driftskostnaderna spara in cirka 9 miljoner euro. Det återstående anpassningsbehovet i fråga om personalen skulle fortfarande vara cirka 100 årsverken, som kan täckas med pensionsavgång och genom att minimera nyrekryteringen i flera år framöver. Gränsbevakare utbildas endast till östgränsen för att ersätta dem som går i pension.

1.6 Räddningsväsendets uppgifter

Räddningsväsendets verksamhetsfält är organiserat på ett annat sätt än de andra säkerhetsmyndigheternas. Central- och regionalförvaltningen (inrikesministeriet, Räddningsinstitutet, regionförvaltningsverkens ansvarsområden för räddningsväsendet och beredskapen) är statens organisationer. De 22 räddningsverken på lokalnivå drivs och finansieras gemensamt av kommunerna. Även organisationerna har en stark roll på räddningsväsendets verksamhetsfält.

För att räddningsväsendets tjänster ska kunna produceras mer effektivt och ekonomiskt än i dag behövs en tydlig och stark styrning på riksnivå. Räddningsväsendets nuvarande strukturer motsvarar inte längre den förändrande miljön och samarbetsmyndigheternas omvandlade strukturer. Det styrsystem som räddningsväsendet har i dag möjliggör inte en snabb och enhetlig utveckling av verksamheten och lämpar sig inte för att tillmötesgå de internationella förpliktelserna.

Den rådande organisationsmodellen har inte möjliggjort en effektiv användning av resurser eller en nödvändig utveckling av verksamheten, utan i stället har räddningsväsendet och dess tjänster splittrats. Eftersom de ekonomiska resurserna inte minskar jämnt överallt, kan den nuvarande strukturen leda till att servicenivån mellan regionerna börjar variera mer än hittills.

Regeringen har kommit överens om ett anpassningsprogram som stärker den offentliga ekonomin med ett nettobelopp på 4 miljarder euro på 2019 års nivå. Dessutom vidtar regeringen på långsikt verkande åtgärder som syftar till att stärka den offentliga ekonomin med 4 miljarder euro på årsnivå. De viktigaste insatserna är reformen av social- och hälsovårdstjänsterna samt att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter. Omläggningen av räddningsväsendets strukturer hänger samman med strukturreformen av social- och hälsovårdsväsendet. Modellen för att organisera social- och hälsovårdstjänsterna har en betydande inverkan på räddningsväsendets verksamhetsområde eftersom räddningsverken har hand om en stor del av de brådskande prehospitala vårduppgifterna. Att räddningsväsendet och den prehospitala vården organiseras som verksamhet av samma juridiska person sä-

kerställer räddningsväsendets möjlighet att fungera som producent av prehospital akutsjukvård. Även räddningsväsendets uppgifter kommer att ges över till de fem landskapen från 1.1.2019 framåt.

Räddningsväsendet är sitt eget verksamhetsområde i den nya landskapsbaserade förvaltningsmodellen. Räddningsverken stöder med sin expertis och verksamhet landskapens och kommunernas utveckling av beredskapen och den inre säkerheten. Dessutom kan landskapens aktörer och kommunerna utnyttja räddningsverkens lägescentraler som är i beredskap dygnet runt och ledningsstöd vid storolyckor, andra störningar samt undantagstillstånd. Räddningsväsendets internationella verksamhet stöder den nationella beredskapen och kriställigheten.

Räddningsverkens totalkostnader är omkring 400 miljoner euro per år och målet är att nivån, i likhet med reformen av social- och hälsovårdsväsendet, inte ska stiga mer än högst 1 procent per år under perioden 2019–2029. Utgifterna kan hållas i styr på två sätt: genom att använda de nuvarande resurserna på ett effektivare sätt eller genom att minska på resurserna. Med tanke på framtiden är det väsentligt att de nuvarande resurserna kan användas effektivare än förut, vilket minskar trycket på personalneddragningar och kostnadsutvecklingen är måttfull.

Inrikesministeriet startade ett reformprojekt för räddningsväsendet i december 2015 med syftet

- 1) att säkerställa räddningsväsendets möjlighet att producera prehospitala akutvårdstjänster samt
- 2) att omorganisera räddningsväsendet och dess styrsystem så att hela verksamhetssektorn kan utvecklas effektivt och med enhetliga kriterier i hela landet.

Räddningsväsendets strukturomvanlig kräver investeringar av engångsnatur, men det är inte möjligt att lägga fram dem i det här skedet.

Räddningsinstitutet

Räddningsinstitutets anslagsram minskar från cirka 12,5 miljoner euro till cirka 10,2 miljoner under 2015–2019. Det här innebär en nedskärning på cirka 20 procent i ämbetsverkets anslag. Tack vare genomförda anpassningsåtgärder och uppskjutna investeringar kommer Räddningsinstitutet att klara av sina nuvarande uppgifter trots att anslagen minskar. Institutet förlänger brukstiden för den dyra räddningsmateriel såsom brandbilar som behövs i undervisningen och skjuter fram de anskaffningar som behövs. Institutet blir också tvunget att skjuta fram investeringen i it-simulatorer (bland annat simulatören för nödcentralernas datasystem) som behövs i utbildningen. De ersättande investeringarna hopas därmed i slutet av ramperioden.

Den största utmaningen är att säkerställa finansieringen av den utbildning som leder till yrkeshögskoleexamen för räddningsväsendets befäl. För nuvarande arrangeras den här utbildningen av yrkeshögskolan Savonia i samarbete med Räddningsinstitutet. I praktiken är det institutet som helt har svarat för utbildningen. Savonia har krympt den finansieringsandel som tillfaller Räddningsinstitutet med över 20 procent under åren 2013–2016. Det här beror på en ändring i den statliga finansieringen av yrkeshögskolor. Räddningsinstitutet klarar inte längre av att kompensera inkomstbortfallet från sin övriga verksamhet. Av den här anledningen och för att säkerställa en mer stabil finansiering bereder inrikesministeriet en överföring av utbildningen på Polisyrkeshögskolans ansvar.

1.7 Nödcentralstjänsterna

Nödcentralsverksamheten har utvecklats konsekvent sedan 1990-talet. År 1991 fanns det 133 nöd- och larmcentraler i olika myndigheters regi. I nödcentralreformerna på 2000-talet inrättades femton nödcentraler och efter Nödcentralverkets strukturreform är de för tillfället sex.

I enlighet med redogörelsen om nödcentralsverksamheten som gavs till riksdagen 2007 och inrikesministeriets strategiska riktlinjer 2009 har lagstiftningen och ledningsstrukturerna reviderats och de riksomfattande verksamhetsmodellerna har förenhetligats. Ett nytt datasystem för nödcentraler, ERICA, som möjliggör en nätbaserad verksamhetsmodell i hela Finland (utom Åland) tas i bruk.

Nödcentralsverksamheten är en av de viktigaste verksamheterna som har en direkt inverkan på människors förtroende för myndigheterna och samhället. När samhället blir mer komplext och befolkningen åldras blir nödcentralsverksamheten alltmer krävande. Nödcentralverkets roll i samhällets beredskap får en framträdande roll i och med den förändrade säkerhetsmiljön. Nödcentralverket är en viktig aktör på området för samhällssäkerhet och i ta fram en lägesbild av den inre säkerheten. I nödsituationer är det centrum för informationsgången och en central instans med tanke på samhällets kriställighet.

Förändringarna i omvärlden – bland annat digitaliseringen, förändringar i befolknings- och regionstrukturen, den tekniska utvecklingen, förändringar i myndighetsfältet – ökar ytterligare de förväntningar i fråga om service och produktivitetskrav som ställs på nödcentralsverksamheten. Digitaliseringen av samhället förändrar nödcentralsverksamheten relativt sett mer än de andra säkerhetsmyndigheternas arbete. Det här hänger samman med såväl befolkningens förväntningar på nästa

generations nödtjänster, myndigheternas bestämmelser om informationssäkerhet och cyberberedskap som riktlinjer för EU:s verksamhet.

Digitaliseringen har utnyttjats i utvecklingen av nödcentralsverksamheten. Man har med framgång tagit fram applikationer för att lokalisera nödställda och för att göra nödanmälningar. Finland har för närvarande en av de mest avancerade modellerna för nödcentralsverksamhet i världen och Nödcentralsverket har redan två gånger blivit belönat av Europeiska nödcentralsorganisationen EENA – för det nationella nödcentralsdatasystemet och för myndighetssamarbetet.

Nödcentralsverksamheten och utvecklingen av den påverkas av de förordningar som utfärdas i Europeiska unionen. Nya tjänster som kommer att tas i bruk är bland annat systemet för krocklarm för bilar (eCall) och ett tipstelefonnummer för försvunna barn.

Nödcentralsverkets personalstyrka har dragits ner från 763 till kring 600 anställda under 2011–2015. Under 2016–2017 kommer Nödcentralsverket att vara tvunget att vidta ytterligare anpassningsåtgärder samt skjuta fram investeringar. Därför kommer det att bli svårare att upprätthålla dagens servicenivå och sannolikheten för störningar växer. Från och med 2018 skapar den nuvarande anslagsramen press på att skära ner personalen ytterligare och betydligt försvaga den nuvarande nivån på tjänsterna. För en nödcentralsverksamhet på dagens nivå behövs minst 600–630 årsverken.

2 Utveckling av prestationsförmågan

Verksamheten på inrikesministeriets förvaltningsområde påverkas särskilt av följande synpunkter under innevarande ramperiod:

1. Lägesuppfattningen får en framträdande betydelse och omvärlden har förändrats varaktigt
2. Säkerheten står i centrum för alla lösningar
3. Personalen får allt större vikt
4. Anpassning är nödvändigt
5. Medvetenhet om vilka prioriteringar som kräver politiska riktlinjer

1. Lägesuppfattningen får en framträdande betydelse och omvärlden har förändrats varaktigt

Det är nödvändigt att i all verksamhet beakta verkningarna av den förändrade och allt mer oförutsebara omvärlden. Inrikesministeriet strävar efter att på ett mer proaktivt sätt än tidigare förutse förändringen i omvärlden och anknytande fenomen och föra in de resultat som erhålls den här vägen på ett effektivare sätt i synnerhet i beredningen av anslagsramen och budgeten. Betydelsen av att samordna förhållandet mellan omvärldens snabba förändringstakt och oförutsebarhet samt de tillgängliga resurserna framhävs.

2. Säkerheten står i centrum för alla lösningar

De åtgärder som anpassningen kräver i fråga om driftskostnadsanslag och personal riktas på ett sätt där man eftersträvar att alltid trygga tillgången till brådskande larmtjänster och prioritera det arbete som upprätthåller människors trygghet. Därmed kommer anpassningsåtgärderna till exempel att påverka undersökningen av begångna brott, den förebyggande verksamheten samt säkerställandet av en smidig gränstrafik.

3. Personalen får allt större vikt

Inrikesministeriets förvaltningsområde har en kostnadsstruktur som har stark tonvikt på driftskostnader. Myndigheterna som ansvarar för den inre säkerheten har genomfört stora strukturella reformer och anpassningsåtgärder under hela 2000-talet. Till följd av strukturreformerna har förvaltnings- och stöduppgifterna bantats ned och deras produktivitet har förbättrats på alla inrikesministeriets verksamhetsområden. Sålunda kommer eventuella ytterligare anpassningsåtgärder att kraftigare än tidigare beröra just den operativa personalen. Den övriga personalen går inte längre att minska annat än ytterst lite. Det finns också en risk för att ytterligare gallring i förvaltnings- och stödtjänsterna med påföljande personalminskning leder till att den operativa personalen får ta hand även om de här tjänsterna.

Utbildningen av poliser, gränsbevakare, räddningsmanskap och nödcentralsoperatörer är beroende av de anslag som står till förfogande. Även om det vore möjligt att avdela anslag till myndigheterna för att ta hand om enskilda situationer, tar utbildningen av en behörig tjänsteman 1–3 år. Polisen, Gränsbevakningsväsendet och Nödcentralsverket måste ha en tillräcklig personal. Det är det viktigaste förutsättningen för att uppgifterna inom den inre säkerheten ska kunna skötas.

Målet i resursfördelningen är att prioritera kärnuppgifterna med en samtidig strävan att minimera personalverkningarna.

4. Anpassning är nödvändigt

Den nuvarande ramnivån kräver anpassningsåtgärder av alla verksamhetsområden. Samtliga ska skjuta fram investeringar och anskaffningar inplanerade för 2016–2017 i den mån det är möjligt utan att äventyra tillgången till centrala operativa tjänster såsom brådskannde larmtjänster. Framflyttningen av investeringar bör i mån av möjlighet genomföras så att det till exempel inte gör det svårare att upprätthålla servicenivån och sannolikheten för olika störningar inte ökar. Man är dock medveten om att den här risken växer till följd av anpassningen. För 2016–2017 godkänns framflyttningen av investeringar och anskaffningar samt en ökning i det efter-satta underhållet. Samtidigt är man medveten om att åtgärderna orsakar kostnads-tryck i slutet av ramperioden. De ersättande investeringarna hopar sig också i ram-periodens slut.

5. Medvetenhet om vilka prioriteringar som kräver politiska riktlinjer

Redogörelsen innehåller talrika helheter som kräver politiska riktlinjer. Det är nödvändigt att identifiera de här helheterna och dra upp linjerna för dem som ett led i behandlingen av redogörelsen för att förberedelserna för åtgärderna i fråga ska kunna vidtas omedelbart. På så sätt att det möjligt att inleda genomförandet redan inom loppet av 2017, varmed insatserna får en verkan under de sista åren av ram-perioden. Exempel på sådana helheter är bland annat följande förslag som ankny-ter till redogörelsen:

- I polisens övervaknings- och utryckningsverksamhet syns neddragningen av resurser tydligast i att den synliga och systematiska övervakningen minskar betydligt. Resursläget syns också direkt i att andelen uppklarade brott kommer att gå ner och utredningstiderna för brott kommer att bli längre. Därmed är det nödvändigt att skapa ett system som på ett sätt som är realistiskt i förhållande till polisens krympande resurser fastslår polisens tyngdpunkter och prioriteringar på bestämd tid i fråga om allmän ordning och säkerhet samt förebyggande, avslöjande och undersökning av brott.

- Gränsbevakningsväsendet utreder möjligheterna att stänga gränsövergångarna i Imatra och Niirala för natten samt att begränsa öppettiderna för gränsövergångarna i Vartius, Kuusamo, Salla och Raja-Jooseppi. Det finns också planer på att avstå från en del sjöbevakningsstationer. Aktionsberedskapen vid dåligt väder på helikopterbasen i Åbo sänks genom att avstå från flygledning.
- Nödcentralsverket blir tvunget att genomföra fortsatta anpassningsåtgärder samt skjuta fram investeringar 2016–2017. Därför kommer det att bli svårare att upprätthålla den nuvarande servicenivån och sannolikheten för störningar kommer att öka.
- Ledningsansvaret för kärnuppgifterna i fråga om den inre säkerheten och PTG-myndigheterna (polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet) förtydligas och preciseras. Vid sidan av klargörandet av ledningsansvar är det nödvändigt att se över alla medel som finns för att utveckla PTG-samarbetet och förfarandena. Inrikesministeriet föreslår att man samtidigt också utreder nuläget och utvecklingsmöjligheterna för andra verksamheter som påverkar den inre säkerheten. Helheter som kan kartläggas är till exempel olika myndigheternas 24/7-jourttjänster och ett fördjupat samarbete mellan läroinrättningarna inom den inre säkerheten i enlighet med de förslag som lagts fram av den parlamentariska arbetsgruppen för den inre säkerheten.
- Följden av anpassningen är en obalans mellan de krav som säkerhetsläget förutsätter och å ena sidan medborgarnas förväntningar på tjänsterna och å andra sidan myndigheternas resurser. Myndigheternas personal räcker inte till för hantera långvariga störningar och undantagstillstånd.

De gemensamma tyngdpunkterna för utvecklingen av prestationsförmågan hos myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde hänger samman med kontroll av den olagliga migration och asylsituationen, bekämpningen av hybridhot och en förbättring av den inre effektiviteten. Myndigheternas inre effektivitet förbättras genom att lägga om strukturer och processer.

Hybridhoten är, då de konkretiseras i praktisk verksamhet, sådana störningar i den inre säkerheten som kräver en samverkan mellan flera myndigheter inom området för helhetssäkerheten.

För att säkerställa prestationsförmågan och reagera på hot behövs främst kompetenta tjänstemän. Utöver det finns en beredskap att ta i bruk reserverna för den inre säkerheten. Till dem räknas bland annat studerande vid läroanstalter på förvalt-

ningsområdet, nyligen pensionerade poliser och gränsbevakare samt gränstrupper och systemet med beredskapspoliser som är under utveckling. I planeringen av beredskapen beaktas dessutom den handräckning som Försvarsmakten kan ge.

Utöver myndigheternas prestationsförmåga ska man också på ett heltäckande slå vakt om verksamhetsförutsättningarna för tredje sektorn. Finlands Röda Kors, avtalsbrandkårerna, sjöräddningssällskapen och Frivilliga räddningstjänsten och otaliga andra aktörer är nödvändiga producenter av tjänster som rör den inre säkerheten.

Vid sidan av myndigheterna och tredje sektorn har också näringslivet en central ställning i frågor som rör den inre säkerheten.

Ledningsansvaret för kärnuppgifterna inom den inre säkerheten och för PTG-myndigheterna (polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet) bör vara tydligt. Tullens uppgifter hör till den inre säkerheten, med undantag för skatteuppbärning. Nu lyder de här uppgifterna under finansministeriets styrning. Tullens beskattningssuppgifter kommer i enlighet med Sipiläs regeringsprogram att flyttas till skatteförvaltningen. Man ser det också som oundvikligt att i dagens situation i fråga om säkerhet och ekonomi effektivisera styrningen av uppgifter inom den inre säkerheten inom referensramen Tullen-inrikesministeriet, så att myndigheternas totala kapacitet kan utnyttjas bättre för att garantera den inre säkerheten. En effektiviserad styrning skulle ge väsentliga effektivitets-, produktivitets- och partnerskapsfördelar.

De områdesvisa utvecklingsbehoven beskrivs närmare i följande underkapitel.

2.1 Polisväsendet

Utvecklingen av polisverksamheten kan komprimeras till fyra riktlinjer. För det första måste prioriteringarna i polisverksamheten slås fast i det politiska beslutsfattandet. För det andra ska brottsbekämpningens effektivitet höjas genom att besluta vad polisen ska låta bli att undersöka. För det tredje ska den förebyggande verksamheten göras mer ändamålsenlig och för det fjärde ska tjänsterna föras närmare människorna. Målet för riktlinjerna är att minska den allmänna efterfrågan på polistjänster och satsa tillgängliga resurser på sådana åtgärder som ökar människors säkerhet och trygghetskänsla.

1. Prioriteringarna i polisverksamheten ska slås fast i det politiska beslutsfattandet.

Polisens uppgifter i polislagen är redan nu för allmänna för att man utgående från dem ska kunna bestämma vilka uppdrag polisen ska fokusera sina resurser på och i vilken proportion. Med de väntade resurserna är det dock nödvändigt att prioritera. Polisen får kännedom om så många brott och säkerhetsshot att resurserna inte räcker till för att ta itu med dem på ett sätt som uppfyller medborgarnas förväntningar. Dessutom förblir en talrik allvarlig kriminalitet samt sådan brottslighet som påverkar människors trygghet i vardagen helt dold.

Prioriteringarna i polisverksamheten har numera bestämts från praktiska utgångspunkter. Till exempel bekämpningen av ekonomisk brottslighet hämtar in mer pengar i form av förverkad ekonomisk vinning till staten än vad polisarbetet kostar. Att satsa på det är kostnadseffektivt.

I fråga om narkotikabrottslighet är den avslöjande verksamheten en grundförutsättning för att bekämpa den här kriminaliteten. En del brott är i sin tur så allvarliga i samhälleligt hänseende att det inte räcker med att klara upp dem utan man måste sträva efter att hindra dem i förväg. Sådana är till exempel förberedelser och brott i terroristiskt syfte samt andra vittomfattande våldsdåd och verksamhet som hotar statens säkerhet.

Trots de praktiska aspekterna är prioriteringen av polisens resurser alltid också en fråga om värderingar. Vilka brott ska polisen bekämpa och med vilka medel? Eftersom polisverksamhetens prioriteringar är en fråga om värderingar och politikerna i sitt beslutsfattande bestämmer såväl polisens uppgifter som resurser, bör även prioriteringarna slås fast som ett led i det politiska beslutsfattandet.

Den del av polisverksamheten som gäller tillståndsförvaltning eller utlänningsärenden behöver inte rangordnas på förhand. Även i larmverksamheten görs prioriteringen av uppdragen även i fortsättningen av polisens allmänna ledning och fältledning utifrån en professionell angelägenhetsbedömning.

Åtgärder:

- Att skapa ett system för att för en bestämd tid fastställa polisverksamhetens tyngdpunkter och prioriteringar i fråga om den allmänna ordningen och säkerheten samt förebyggande, avslöjande och utredning av brott. Tyngdpunkterna och prioriteringarna bestäms i det politiska beslutsfattandet, de anpassas till polisens krympande resurser och de ska kunna justeras i samband med budgetar.

- Systemet ska ha juridisk vikt så att ärenden, som tillhör polisens lagstadgade uppgifter men som lämnas utan prioritet, kan skjutas fram eller förbises om de tillgängliga resurserna inte tillåter skötseln av dem.

2. Öka brottsbekämpningens effektivitet

Den totala belastningen i brottsutredningsverksamheten har stigit trots att antalet brott har gått ner – utredningarna tar längre tid i genomsnitt och andelen uppklarade brott är lägre än tidigare. Verksamhetsmiljön har blivit alltmer komplex, samtidigt som formkraven i utredningen av brott ständigt har vuxit till följd av grundlagsreformen 1995.

Den senaste omfattande revideringen, helhetsreformen av lagstiftningen om förundersökning och tvångsmedel, som trädde i kraft i början av 2014, beräknas ha ökat arbetsmängden i utredningen av brott med 10–30 procent. Samtidigt har resurserna för brottsbekämpningen legat kvar på samma nivå. När den nya lagen om föreläggande av bot och ordningsbot träder i kraft väntas förundersökningen bli allt mer belastad. Den här lagen beräknas träda i kraft 2017. Enligt den kan polisen förelägga böter endast i situationer där den misstänkta erkänner brottet. Det här betyder att en del av de ärenden som tidigare behandlades i botsföreläggandet nu förs över till en fullständig förundersökning, vilket kommer att sluka betydligt mer resurser. I fall där den misstänkta bestrider brottet kan förundersökningen inte göras ute på fältet såsom det var avsett när lagen stiftades. När antalet poliser blir färre kan fältpatrullerna inte bindas upp i utredningsarbete såsom till exempel förhör utan de måste vara i larmberedskap.

På grund av att utredningen av brott har blivit allt mer belastad och resurserna samtidigt har minskat finns det inte längre tillräckliga resurser att lägga på undersökningen av massbrott. Med sådana avses ofta förekommande brott som med avseende på straffskalan är ringa. Tröskeln för att inleda en förundersökning har stigit hela tiden. I praktiken syns det här i att andelen uppklarade brott i fråga om egendom av mindre värde och annan lindrig kriminalitet är låg. År 2014 klarades 36 procent av egendomsbrotten som kom till polisens kännedom upp, då andelen för alla strafflagsbrott (utom trafikbrott) var 48,1 procent. På grund av den stora mängden brott som polisen får kännedom om har man inte kunnat satsa tillräcklig avslöjande verksamhet ens på allvarlig dold brottslighet. I fortsättningen kommer en allt större del av brotten att falla på försäkringsbolagens ansvar utan att det straffrättsliga ansvaret förverkligas.

Mottagandet av polisanmälningar ska ordnas på ett sätt som tar mindre resurser från den övriga polisverksamheten men samtidigt måste man säkerställa att människor fortfarande vill och har möjlighet att anmäla brott och störningar och komma

med tips till polisen. Det ska vara lätt och vid behov interaktivt att underrätta polisen om olika saker.

Förundersökningstvånget och de andra förpliktelserna i lagstiftningen syftar till att trygga skyddet av människornas grundläggande rättigheter. Om polisen inte klarar av att uppfylla förpliktelserna annat än formellt, vilket läget för tillfället är i fråga om den lindriga kriminaliteten, motverkar förpliktelserna sitt ursprungliga syfte. De tar resurser från sådan annan polisverksamhet med vilken man skulle kunna trygga människors grundrättigheter och öka säkerheten i samhället. Dessutom minskar människors förtroende för polisen av att utredningen av ett anmält brott fördröjs och till slut avskrivs.

Åtgärder :

- Förändringsbehoven i fråga om bestämmelserna om polisens utrednings-skyldighet undersöks och vid behov revideras lagstiftningen så att utredningsresurserna kan riktas ändamålsenligt och så att arten av brottet i fråga beaktas. Faktorer att beakta utöver möjligheterna att klara upp brottet är till exempel brottets grovhet och brottets samhällsliga betydelse.

Syftet med att se över brotten som faller inom ramen för polisens utredningsskyldighet skulle inte vara att minska det faktiska antalet brott som undersöks. Avsikten skulle snarare vara att göra brottsutredningsarbetet mer effektivt genom att lätta på den administrativa belastningen i fråga om de fall som inte utreds nu heller. Det skulle också på ett samhälleligt plan bestämmas vilka lindriga brott som utreds i stället för att saken avgörs slumpmässigt eller från fall till fall.

- I lagstiftningen om förundersökning avvecklas sådana formkrav och förpliktelser på myndigheten som inte följer direkt av en tolkning av grundlagen, internationella förpliktelser som binder Finland eller av andra synnerligen vägande skäl.

Förundersökningen kan göras betydligt smidigare till exempel genom att undersöka och vidta åtgärder för att påskynda protokollföring och dokumentering av förhör. Förhören kan till exempel dokumenteras som ljud- eller videoupptagning så att endast sådana centrala omständigheter som påverkar åtalsprövningen och domstolsbehandlingen antecknas i förundersökningsprotokollet.

- Strafforderförfarandet utvidgas i enlighet med målen i regeringsprogrammet (brott, för vilka maximistraften är två års fängelse).

Förändringens effektivitet minskar av att en del ärenden fortfarande måste gå till förundersökning och behandlas i domstol. Ärenden av det här slaget är till exempel brottmål, där målsäganden har ersättningsanspråk, trafikbrott, där det är domstolen som har behörighet att utfärda körförbud samt fall där förövaren kan dömas till fängelsestraff till exempel för att brotten upprepas. Dessutom kommer den nya lagen om bötesförfarande att leda till att en del sådana fall som tidigare kunde behandlas som bötesärenden nu förs över till egentlig förundersökning och domstolsbehandling (den misstänkta bestri-der).

På grund av de här aspekterna ses detaljerna i förfarandet över och det effektiveras med behövliga åtgärder, inklusive lagstiftningsåtgärder. Vidare utreds möjligheterna att ändra körkortslagen så att polisen skulle kunna utfärda körförbud i stället för domstolen i sådana trafikbrott, som i övrigt kan behandlas som bötesärenden i och med det utvidgade bötesförfarandet.

- Finländarna uppmuntras att gå över till elektronisk polisanmälan. Den ska utvecklas så att kundens anmälan registreras direkt i systemet utan att det behövs några myndighetsåtgärder.

För att genomföra projektet behövs separat tilläggsfinansiering. Vid sidan av det undersöks möjligheten till elektronisk tidsbeställning för mottagandet av muntliga polisanmälningar och möjligheten till en tjänstekömodell i hanteringen av skriftliga polisanmälningar. Systemet skulle inte användas för nödsituationer eller i situationer, där polisen även i dag tar emot anmälan. Det nya systemet skulle göra det möjligt att effektivera mottagningen av polisanmälningar och att delvis omfördela verksamhetens årsverken till annat polisarbete som ökar säkerheten.

- Användningen av medling som ett förfarande som ersätter förundersökning ska ökas i ringa brott, som lämpar sig för medlingsförfarandet, och där den misstänkta är känd. Även i de här fallen ska man säkerställa att brottsoffret informeras om brottsoffertjänsterna. Genom de här åtgärderna kan man öka offrens känsla av trygghet och rättvisa även i de brottmål, där förundersökningen lämnas ogjord. Medlingsförfarandet kan också ha en förebyggande verkan med tanke på förövarens eventuella kommande brott.

3. Öka den förebyggande verksamhetens effektivitet

Det är svårt att mäta resultaten av den förebyggande verksamheten eftersom förhindrade brott eller störningar inte statistikförs. Det här uppmuntrar inte till att för-

dela resurser till förebyggande arbete, då polisen samtidigt ska uppnå sådana resultatmål som kan statistikföras. Samarbetsbaserade modeller för förebyggande verksamhet är beroende av att det råder ett inbördes förtroende mellan aktörerna, eftersom modellerna förutsätter att alla bidrar med sin insats om de ska minska brott effektivt.

Polisens förebyggande verksamhet bygger på att vid sidan av larmuppdragen utöva en allmän övervakning, riktad övervakning såsom trafikövervakning, samt vidta särskilda förebyggande åtgärder. Mest resurser avdelas till den allmänna övervakningen eftersom verksamheten är effektiv. För tillfället lägger polisen cirka 32 procent av sina personalresurser på övervakning. Den här andelen kommer att minska i fortsättningen, då tyngdpunkten i polisverksamheten skiftar från förebyggande övervakning och annat förebyggande arbete till att utföra larmuppdrag.

Det låga antalet poliser i förhållande till den totala folkmängden och de långa avstånden särskilt i glesbygden har lett till att polisens övervakning inte längre är ett särskilt effektivt sätt att minska kriminaliteten i Finland. Den synliga övervakningen ökar dock klart människornas trygghetskänsla och därför måste man även framdeles kunna sätta in övervakning i områden och vid tidpunkter som ger gott resultat.

Åtgärder:

- Resurser avsedda för allmän övervakning ska inriktas på förebyggande verksamhet inom ramen för tillgängliga resurser. Precisa mål ska slås fast för den förebyggande verksamheten på såväl riks- som regionnivå. Uppföljningsindikatorerna ska på alla resultatstyrningsnivåer grunda sig på verksamhetens kvantitet och kvalitet, istället för en bedömning av omedelbara resultat. I fråga om de samarbetsbaserade verksamhetsmodellerna ska beslut fattas om de strukturer och resurser som krävs. Samarbetsmodeller som behöver en betydande polisinsats förutsätter tilläggsfinansiering.

Personer som begår upprepade brott, brottsoffer, unga, olika samfund samt hot om vidsträckt våld är sådana mål för förebyggande verksamhet som har betydelse för samhällets säkerhet.

- Polisens tillståndsförvaltnings rätt att få information ska utvidgas i lagstiftningen för att bredda kunskapsunderlaget för bedömningen av tillståndshavares och -sökandes lämplighet.
- Den automatiska trafikövervakningen ska också byggas ut till tätorter

4. För tjänsterna närmare människorna till lägre kostnader

Människor använder sig av tillståndsförvaltningens elektroniska tjänster mer än tidigare. Ur kundbetjäningens perspektiv är det positivt med reformer som rör produktionen av tjänsterna. De elektroniska tjänsterna nås av kunderna oberoende av tid och plats, och tjänsteproducenterna har större nätverk och längre öppettider än polisen. De nya koncepten för att erbjuda tjänster har kommit till utgående från kundernas behov, inte på grund av resursbristen. Samtidigt har den stora allmänhetens personliga kontakt med polisen minskat och stora förvaltningsstrukturreformer har gjorts inom polisen. Det här har bidragit till att försvaga trygghetskänslan hos en del av befolkningen, även om polisen med förändringarna och de nuvarande resurserna har lyckats säkerställa till exempel att det inte åsamkats någon ytterligare skada i allvarliga dåd mot liv och hälsa som skulle ha berott på lång svarstid hos polisen.

Säkerhetsmyndigheternas samarbete särskilt i gränstrakterna har gett goda resultat. Utgående från principen om vilken patrull som befinner sig närmast har olika myndigheters prestationsförmåga kunnat utnyttjas beroende på uppdrag. Polisen och Gränsbevakningsväsendet har till exempel bedrivit samarbete i planeringen av sina turlistor, att de myndighetspatruller som klarar av polis- och gränsbevakningsuppdrag har en så stor tidsmässig och regional täckning som möjligt.

I flera bostadsområden samt i tätorter och i glesbygden har människor grundat grupper och nätverk på sociala medier, där de boende utbyter information om händelser, bekymmer och gemensamma iakttagelser. Grupperna fungerar ofta som en förlängning av människornas växelverkan i realvärlden. Genom att öka sin närvaro på sociala medier, såväl allmänt som i grupper av det här slaget, kan polisen öka sin tillgänglighet och synlighet bland befolkningen utan att behöva vara fysiskt närvarande hela tiden.

På lokalnivå kan säkerheten och trygghetskänslan ökas genom ändamålsenlig säkerhetsplanering. I synnerhet i små och glest befolkade kommuner kan polisens medverkan och effektivitet utökas som stöd för beredningen av och genomförandet av kommunens säkerhetsplan. Det här har stor betydelse för trygghetskänslan.

Åtgärder:

- Polisen strävar efter att upprätthålla sin nuvarande förmåga att åta sig larmuppdrag i glesbygden. Polisen ska i mån av möjlighet aktivt delta i kommunernas säkerhetsplanering i sitt ansvarsområde, i synnerhet i glesbygdskommuner med blygsam synlig polisövervakning.
- En kombination av elektronisk kommunikationsteknologi och traditionella handlingsmodeller ska tas i bruk för att bevara människornas trygghets-

känsla. Poliser som verkar i olika områden ska vara närvarande och anträffbara i de tjänster och gemenskaper på de sociala medierna där invånarna i området agerar och är aktiva. Systemet möjliggör att polisen är fysiskt närvarande i området under en del av sin arbetstid men nästan hela tiden elektroniskt närvarande och nåbar i gemenskapen. Den virtuella närpolisverksamheten kan utvecklas i samband med utvecklingen av andra elektroniska polistjänster, såsom systemet för polisanmälan. Då kunde målet vara en kundorienterad tjänsteportal – ”en virtuell polisstation” – där kunden kan uträtta icke-brådskannde ärenden hos polisen. En vidareutveckling av systemet kunde möjliggöra tjänster som baserar sig på lägesbestämning av kunden, mobilapplikationer och andra säkerhetsfrämjande tjänster. För att skapa en modell och utveckla tekniska lösningar för den virtuella polisverksamheten krävs separat tilläggsfinansiering.

- De möjligheter som teknologin erbjuder ska utvecklas fördomsfritt, till exempel att ta i bruk fjärrstyrda helikoptrar för övervakning och att utnyttja den automatiska trafikövervakningen också i brottsbekämpning.

2.2 Gränsbevakningsväsendet

Gränsbevakningsväsendet är den enda myndigheten med kompetens och befogenheter att reagera på hot mot såväl den inre som den yttre säkerheten. Det dagliga arbetet med bevakningen av gränssäkerheten och med sjöräddningsuppdrag i gräns- och havsområdena garanterar en hög beredskap också för att trygga den territoriella integriteten.

Gränsbevakningsväsendet bereder sig på hybridhot som en del av sina gränssäkerhets- och sjöräddningsuppdrag, sin övriga beredskap samt utbildning av personal och värnpliktiga. Vidare finns det orsak att vid behov precisera lagstiftningen om Gränsbevakningsväsendets befogenheter och beredskap, regleringen av beredskapen och territorialövervakningen så att den entydigt omfattar också begreppet för hybridhot och de befogenheter som behövs för bekämpning av dem.

Gränstrafiken på Helsingfors-Vanda flygplats växer med cirka 5 procent om året. Den fingeravtrycksgranskning som ingår i EU:s informationssystem för viseringar och de obligatoriska registerkontroller som kommissionen föreslagit förlänger gränskontrollerna och gör trafiken mindre smidig. Det behov av mera personal som föranleds av den växande gränstrafiken på Helsingfors-Vanda flygplats motverkas av att inrätta flera linjer för automatisk gränskontroll.

Kärnuppgifterna prioriteras i resursfördelningen

Personalen är Gränsbevakningsväsendets viktigaste resurs. Tekniken har utvecklats och utökats men det är fortfarande gränsbevakningsmannen som griper dem som olovligt tar sig över gränsen, intervjuar och förhör människor och bärgar nödställda ur havet. Det här kan inte ersättas med teknik. Utöver tidigare åtgärder gör Gränsbevakningsväsendet också i fortsättningen sitt bästa för att hålla personalstyrkan på en tillräcklig nivå för att utföra de prioriterade uppgifterna och för att minimera personalminskningarna.

Gränsbevakningsväsendet har bland annat undersökt möjligheterna att begränsa öppettiderna för gränsövergångarna vid östgränsen, berett sig på att avstå från bevaknings- och räddningsmateriel, stänga verksamhetsställen och dra ner på deltagandet i PTG-verksamheten och brottsbekämpningen vid de inre gränserna.

Med de åtgärder som nämndes i föregående kapitel vore det möjligt att i de övriga driftskostnaderna spara in cirka 9 miljoner euro. Anpassningsbehovet i fråga om personalen skulle fortfarande vara cirka 100 årsverken, som kan täckas med hjälp av pensionsavgång och genom att minimera nyrekryteringen i flera år framöver.

Den del av samhällsfördraget som ökar arbetstiden får inte tas bort av Gränsbevakningsväsendet. Förlängningen av arbetstiden behövs för att kontrollera den förändrande säkerhetssituationen. En nedskärning skulle orsaka ett permitterings- eller uppsägningsbehov.

I den nuvarande säkerhetssituationen är det nödvändigt att upprätthålla en trovärdig och självständig gränsbevakning. Gränsbevakningsväsendet utnyttjar överföringsskyldigheten till att återföra 100 gränsbevakares arbetsinsats från gränsövergångarna till övervakningen av östgränsen. Det här räcker emellertid inte för att höja bevakningsnivån av östgränsen till 2012 års nivå, dvs. nivån innan säkerhetssituationen försämrades. För att komma upp till 2012 års nivå skulle det dessutom behövas en permanent tilläggsfinansiering riktad till övervakningen av östgränsen 2018–2020. Med hjälp av tilläggsfinansieringen kunde man också säkerställa tillgången till säkerhetstjänster i glesbygden samt tryggandet av den territoriella integriteten och förmågan att bekämpa hybridhot. Även om 2012 års övervakningsnivå återinfördes skulle det ännu inte garantera en tillräcklig personal för att inleda gränsbevakningen av de inre gränserna igen.

Utöver de här åtgärderna måste man vara beredd på en betydande ökning av bevakningspersonalen även med snabb tidtabell. Av nyligen pensionerade gränsbevakare bildar Gränsbevakningsväsendet ett bestående tillskott till sin gränssäkerhetsreserv. Med det här tillskottet kan Gränsbevakningsväsendet i viss mån reagera på säkerhetshot under tiden som de gränsbevakare, som rekryteras med hjälp av den permanenta tilläggsfinansieringen, utbildas.

Gränsbevakningsväsendet verkställer de nationella åtgärder som förutsätts av det europeiska gräns- och kustbevakningssystemet, ändringarna i kodexen om Schengengränserna och Europeiska unionens in- och utresesystem. Åtgärderna förbättrar möjligheterna att bekämpa hot mot den inre säkerheten. Om kommissionens förslag om ett europeiskt gräns- och kustbevakningssystem och ändringarna i kodexen om Schengengränserna blir verklighet behöver Gränsbevakningsväsendet minst 55 årsverken till. En utvärdering av vilka tilläggsresurser som krävs för genomförandet av EU:s in- och utresesystem blir klar under våren 2016.

Att upprätthålla säkerheten till sjöss kräver en hög aktionsberedskap. Luftfarkosterna och fartygen kräver kontinuerligt underhåll och service. Underhållskostnaderna ökar fortare än den allmänna prisuppgången. Det finns behov för att grundligt reparera och byta ut Gränsbevakningsväsendets fartyg inom de närmaste åren. Gränsbevakningsväsendet har föreslagit att anslaget i budgetramens investeringsmoment (26.20.70 Anskaffning av luft- och bevakningsfarkoster för Gränsbevakningsväsendet) satsas på att förnya de snabba båtarna inom den lätta fartygsmaterielen (9,2 miljoner euro) och på reparationer av engångskaraktär av luftfarkosterna (4,71 miljoner) under 2018–2020.

Gränsbevakningsväsendet har behov av att ersätta de föråldrade kustbevakningsfartygen som skaffats 1960–1980 med sju konceptbåtar. Avsikten är att ta i bruk en kostnadseffektiv havsgående båttyp med kombinerad prestanda för menföre, räddning, släckning, bogsering och oljebekämpning. Finansiering har reserverats för anskaffning av två nya båtar. Gränsbevakningsväsendet kommer att föreslå en tilläggsfinansiering på totalt 15 miljoner euro utöver ramen för anskaffning av de återstående fem konceptbåtarna 2018–2020.

Med de här insatserna kan man bevara sjöräddningens nuvarande prestationsförmåga i Finska viken, förbättra oljebekämpningsberedskapen i kustområdena och effektivera partnerskapsfördelarna.

2.3 Räddningsväsendet

Räddningsväsendets vision fram till 2015 är ett tryggt och kriståligt Finland – i samarbete. Räddningsväsendets roll är att som en del av den inre säkerheten förbättra säkerheten i samhället under alla omständigheter i samarbete med andra aktörer genom att minska antalet olyckor, svara för räddningsverksamheten, begränsa följderna av olyckor i alla förhållanden samt tillhandahålla räddningsväsendets kontinuerliga beredskap att utnyttjas i större omfattning i samhället än hittills.

Räddningsväsendet tar sikte på att ha en helhetsbild av riskerna i samhället baserad på kontinuerlig analys och en beredskap att reagera på dem i sitt eget verksamhetsområde. Räddningsväsendet är den ledande samordnaren av civilberedskap och en tillförlitlig samarbetspartner. Räddningsväsendets tjänster är arrangerade på ett högklassigt, kostnadseffektivt och enhetligt sätt. Var och en är medveten om och bär sitt ansvar för sin egen och sin gemenskaps säkerhet. Räddningsväsendet utvecklar sina förfaranden och personalen mår bra.

Riktlinjerna för utvecklingen av räddningsväsendet är:

1. Räddningsväsendets strukturer reformeras och den riksomfattande styrningen stärks

Reformen av räddningsväsendets strukturer är kopplad till strukturreformen av social- och hälsovårdstjänsterna. Även räddningsväsendets uppgifter kommer att föras över på fem landskap 1.1.2019. Modellen för hur ordnandet av social- och hälsovårdstjänster ska lösas kommer att få en avgörande betydelse för räddningsväsendets verksamhetsområde eftersom räddningsverken har hand om en stor del av de brådskande uppgifterna inom den prehospitla akutsjukvården. Därtill har räddningsväsendet hand om nästan alla första insatsen-uppdrag i Finland. Att räddningsväsendet och den prehospitla akutsjukvården organiseras som verksamhet av samma juridiska person säkerställer räddningsväsendets möjlighet att fungera som producent av prehospitla akutsjukvård. Samarbetet mellan räddnings- och hälsovårdsväsendet ger samhället möjlighet till effektiva prehospitla akutvårdstjänster. Samarbetet effektiviserar beredskapen för storolyckor och katastrofer samt sparar pengar i fråga om personal, materiel och stationsnät. Räddningsväsendets roll som producent av prehospitla akutvårdstjänster tryggar också ett gott och fungerande samarbete med tredje sektorn, eftersom avtalsbrandkårerna har en central roll i räddningsverksamheten och första insatsen-uppdrag. Det är ändamålsenligt att genomföra räddningsväsendets områdesindelning så att det sammanfaller med områdesindelningen av social- och hälsovårdsväsendets prehospitla sjukvårdstjänster.

I reformen av räddningsväsendets servicestruktur ska verksamhetssektorn ses över som helhet så att alla aktörer på området tas i beaktande. Genomgången ska sträcka sig till alla nivåer: central-, region- och lokalförvaltningen. På så sätt kan man bilda förvaltningsstrukturer som är effektiva med tanke på ledning och styrning, och ekonomiskt förnuftiga.

Enligt inrikesministeriets tjänstemannasyn är förutsättningen för att den riksomfattande styrningen av räddningsväsendet ska kunna stärkas att inrikesministeriet ges tillräckliga instrument att leda det regionala räddningsväsendet. På det här sättet kan verksamhetsområdet utvecklas effektivt och på gemensamma premisser för hela landet.

Även regionförvaltningsreformen är kopplad till behoven att omorganisera räddningsväsendets strukturer. I nuläget har Regionförvaltningsverket hand om övervakningen av tillgången till räddningsväsendets tjänster samt samordningen av beredskapen i sitt område. När räddningsväsendets servicestruktur läggs om ska man slå vakt om att de här uppgifterna ordnas på ett ändamålsenligt sätt.

2. Civilmyndigheternas ledningskapacitet samt myndighetssamarbetet i räddningsverksamheten och i undantagsförhållanden ska stärkas

Räddningsväsendet har en central roll i beredskapen för och räddningsarbetet i olyckssituationer. Räddningsväsendet ansvarar för den allmänna ledningen av räddningsverksamheten, vilket innebär att samordna de myndigheters arbete vilka deltar i räddningsverksamheten och beredskapen av den, samt andra aktörers verksamhet. Räddningsväsendet ansvarar också arrangemangen för att ge och ta emot internationell handräckning på sin verksamhetssektor samt deltar i lagstiftningsarbetet i Europeiska unionen rörande civila beredskapsmyndigheter. Beredskapen för olyckor, störningar samt undantagsförhållanden kräver ett nära samarbete mellan olika myndigheter och aktörer såväl nationellt som internationellt.

Inrikesministeriet, regionförvaltningsverkens ansvarsområden för räddningsväsendet och beredskapen samt räddningsverken ska stärka sin samordnade roll i beredskapen för och insatserna vid olyckor och störningar. De här förutsätter att de olika aktörernas roller görs tydligare, att verksamheten och planeringen av den bygger på gemensamma strategier samt styrs på riksnivå. Det handlar om att utveckla räddningsväsendets ledningssystem under inrikesministeriets styrning.

Samhällets beredskap förutsätter också att modellerna för lägesledning och ledningscentraler omprövas.

Till följd av den förändrade befolknings- och regionstrukturen blir det en utmaning för räddningsväsendet att säkerställa tillräckligt likvärdiga tjänster. För att ordna en effektiv räddningsverksamhet i ett glesbefolkat land som Finland är det nödvändigt att använda avtalsbrandkårer, som bygger starkt på frivillig verksamhet, och avtalspersonal som har uppdraget som bisyssla. Även av ekonomiska orsaker är det omöjligt att bygga räddningsverksamheten enbart på heltidsanställd personal. I tätt befolkade områden bildar avtalsbrandkårerna en reserv som stöder den heltidsanställda personalen. Avtalsbrandkårerna är en väsentlig resurs med vilken räddningsväsendets tjänster kan tryggas likvärdigt i alla delar av landet. Omvärldsförändringarna har en betydande inverkan på avtalsbrandkårernas verksamhet och det är en utmaning att engagera tillräckligt många deltagare i den.

Kriserna är alltmer komplicerade och vidsträckta och kräver ett intensivare samarbete mellan olika myndigheter än tidigare. Att förutse hot och bereda sig för dem kommer också att bli en allt viktigare och svårare uppgift i framtiden. Räddningsverkens roll i att stödja kommunernas beredskap är en viktig del av samhällets beredskap.

Man försöker trygga att utbildningsprogrammet för brandbefäl ska fortsätta genom att flytta utbildningsansvaret från yrkeshögskolan Savonia till Polisykeshögskolan. För samma syfte görs en anslagsöverföring på 1,2 miljoner euro från undervisnings- och kulturministeriet till inrikesministeriets förvaltningsområde.

2.4 Nödcentralverksamheten

Riktlinjerna för utveckling av nödcentralverksamheten är:

1. En störningsfri nödcentralverksamhet ska tryggas

Utmaningarna i omvärlden kräver att nödcentralverksamheten reformeras vidare genom att införa en nätbaserad handlingsmodell. Målet är att skapa ett system, där nödcentralerna och de myndigheter som anlitar deras tjänster fungerar som en gemensam helhet med hjälp av it-applikationer. På det här sättet kan Nödcentralverkets operativa verksamhet och operatörsresurser utnyttjas i hela landet. Det här bidrar till att stödja den nationella beredskapen och kristålligheten. Tack vare den nätbaserade modellen förmår man delvis kompensera för den personalbrist som orsakats av den minskade anslagsramen, då arbetsinsatsen hos operatörer som arbetar på olika nödcentraler kan utnyttjas mer effektivt i hela nätverket för att tillhandahålla nödcentralstjänster för nödställda och utryckningsenheter vid myndigheter som är med i nödcentralverksamheten.

För att den nätbaserade handlingsmodellen ska kunna genomföras måste ett nytt nödcentralsdatasystem tas i bruk. I och med nödcentralsdatasystemet (ERICA) ges myndigheterna möjlighet att lägga om och utveckla sina förfaranden så att de lever upp till effektivitets- och servicekraven. Det nuvarande nödcentralsdatasystemet tillåter inte en nätbaserad verksamhet.

Med den nya handlingsmodellen som möjliggör det nya nödcentralsdatasystemet förbättras också beredskapen att reagera på olika störningar. Även kriställigheten blir starkare. Samtidigt jämnas nödcentralsoperatörernas arbetsbörda ut på riksnivå. Den nätbaserade modellen gör det också möjligt att bättre utnyttja lediga resurser, vilket ökar produktiviteten.

Nödcentralstjänsterna produceras enhetligt i hela landet. Det här säkerställs genom att man förenhetligar såväl den operativa kärnverksamheten som de administrativa stödåtgärderna.

En nödcentralverksamhet på dagens nivå kräver att Nödcentralsverket förfogar över minst 600 årsverken.

2. Samarbetsprocesserna i nödcentralsverksamheten ska utvecklas

Det går att utöka samarbetet mellan de myndigheter som deltar i nödcentralsverksamheten och förbättra verksamhetens resultat genom främja samverkan mellan nödcentralerna, myndigheternas läges- och ledningscentraler samt fältorganisationer. En förutsättning för samarbetet är även att harmonisera de it-system som är i gemensam användning, att bedriva ett gemensamt utvecklingsarbete myndigheter emellan samt att tillgången till it-nät och tjänster i anslutning till dem är tillräcklig i alla lägen.

De nya gemensamma it-systemen, som tas i bruk från och med 2016, samt den riksomfattande nätbaserade modellen skapar möjligheter för myndigheterna att ta fram nya tillvägagångssätt och handlingsmodeller. Samtidigt bereds reformen av regionförvaltningen och social- och hälsovården. Den viktiga gemensamma reformen kan genomföras med nya handlingsmodeller som inrikesförvaltningens säkerhetsansvariga myndigheter och social- och hälsovårdsväsendets myndigheter tillsammans har slagit fast och kommit överens om, och genom att stärka kompetensen och utveckla rollerna med hela hjälpkedjans resultat som utgångspunkt.

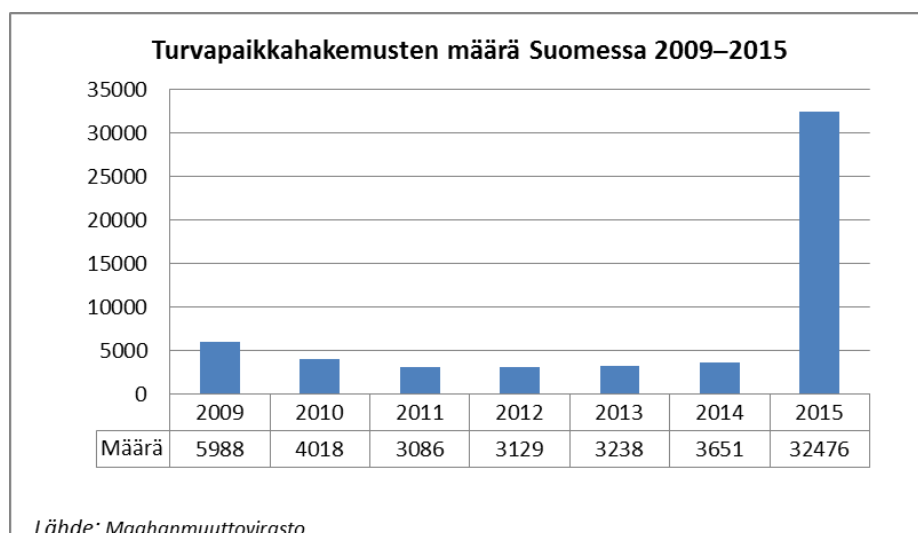
Handlingsmodellerna för myndigheterna som deltar i nödcentralsverksamheten utvecklas utgående från gemensamt fastslagna utvecklingslinjer och med stöd i de gemensamt använda datasystemen. Samtidigt omorganiseras den operativa led-

ningen av Nödcentralsverket och dess övriga verksamhet enligt kriterierna för den nätbaserade modellen och beredskapen. Myndighetssamarbetet ska utvecklas vidare.

2.5 Migrationsförvaltningen

Beredskapen att reagera på omvärldens snabba förändring ska förbättras

År 2015 ökade antalet asylsökande mer än någonsin tidigare. Sammanlagt över 32 000 personer sökte asyl i Finland. Under tidigare år har antalet varit en dryg ti-
ondel av den här mängden.



Antalet asylansökningar i Finland 2009-2015

Antal

Källa: Migrationsverket

Asylsystemet i Finland var inte tidigare anpassat till ett så här stort antal sökande. Myndigheterna har varit tvungna att bygga ut mottagningsverksamheten ytterst snabbt. På grund av den omfattande migrationen grundades dessutom en flyktingluss i Torneå för registrering av de inresande hösten 2015. I början av 2015 var cirka 3 300 personer registrerade vid de 20 förläggningarna. I slutet av året var förläggningarna 144 stycken med sammanlagt cirka 27 300 boende. Under början av 2016 har antalet sökande tydligt jämnat ut sig. I januari–april sökte 2 628 personer asyl i Finland.

Ökningen av asylsökande har ökat antalet personer i asylsystemet vilka beviljats uppehållstillstånd och väntar på en kommunplats. Antalet har redan fördubblats.

Migrationsverket har genomfört en heltäckande utvärdering av säkerheten, verksamheten och ekonomin vid varje förläggning. Rapporten används som hjälpmedel för att utveckla mottagningsverksamheten och anpassa systemet att motsvara antalet asylsökande. Det är meningen att utvärderingen ska göras regelbundet i fortsättningen. Efter att antalet asylsökande jämnade ut sig fattades ett beslut i mars 2016 om att minska platserna på förläggningarna med 2 700. Migrationsverket har också uppdaterat sin beredskapsplan för mottagning av asylsökande med tanke på olika scenarier i fråga om antal.

I december 2015 offentliggjorde regeringen ett asylpolitiskt åtgärdsprogram med över 80 åtgärder fördelade på olika förvaltningsområdens ansvar. En ministerarbetsgrupp följer regelbundet upp hur åtgärderna genomförs och vilka verkningar de får. Programmet syftar till att få asylsituationen i Finland, som vuxit explosionsartat, under kontroll genom att effektivisera asyl- och återsändningsprocesserna, få kostnaderna under kontroll och integrera dem som beviljats asyl.

I enlighet med åtgärdsprogrammet har man på ett sektorövergripande sätt effektiviserat lägesbilden samt myndighets- och intressegruppssamarbetet, Finlands internationella påverkan, övervakningen av de inre gränserna, registreringen och mottagningskapaciteten, säkerhetsövervakningen, handläggningen av asylansökningar, integrationsåtgärderna och återsändningarna. Asyl- och återsändningsprocesserna görs effektivare för att stävja kostnaderna och påskynda processerna.

Migrationsförvaltningens elektroniska system för ärendehantering (UMA) har utvecklats genom att utöka självbetjäningen, automationen och handläggningen av ansökningar enligt lean-principen. I synnerhet de krav som automationen ställer bör i fortsättningen bättre tas i beaktande också i lagberedningen med ambitionen att förfarandena ska vara enkla.

De lagprojekt som föranleddes av asylsituationen inleddes fort på hösten. Bland annat föreslås en åtstramning av kriterierna för familjeåterförening i enlighet med EU:s direktiv om familjeåterförening genom att ställa som villkor att den sökande ska kunna försörja familjen. I regeringens proposition (RP 2/2016 rd) föreslås att tillståndskategorin för humanitärt skydd slopas: i fortsättningen skulle internationellt skydd avse endast asyl eller alternativt skydd.

Det internationella samarbetet har intensifierats på många forum på grund av flyttningsrörelsen till Europa. På EU-nivå har Finland aktivt deltagit i strävandena att

kontrollera migrantströmmarna bland annat genom att stärka övervakningen av EU:s yttre gränser, effektivisera asyl- och återsändningsförfarandena samt bedriva ett nära samarbete med utrese- och transitländerna.

Migrationsverket har uppdaterat riktlinjerna för asylbeslut i fråga om många utrese-länder. Rapporterna om säkerhetssituationen i de här länderna uppdateras regelbundet. I fjol återvände över 3 000 asylsökande frivilligt till sina hemländer. Finland strävar efter att effektivisera återsändandet bland annat genom avtalsförhandlingar med Irak, Afghanistan och Somalia.

1. Migrationsförvaltningens kärnuppgifter ska tryggas och en beredskap byggs upp för omvärldsförändringar

Vid sidan av asylprocesserna avgör Migrationsverket drygt 20 000 ansökningar om uppehållstillstånd som gjorts utgående från familjeband, arbete och studier samt drygt 10 000 ansökningar om medborgarskap. Trots den enorma anhopningen av arbete på sektorn måste allt beslutsfattande fortsättningsvis ske snabbt och hålla hög kvalitet. Även mottagningstjänsterna för asylsökande ska kunna ordnas såsom lagen förskriver. Samtidigt måste myndigheterna klara av att bland de sökande hitta å ena sidan dem som är i utsatt situation och å andra sidan dem som eventuellt är kriminella samt missbrukar systemet. Det här är också nödvändigt för att migrationsförvaltningen fortsättningsvis ska ha medborgarnas förtroende.

Migrationsförvaltningen måste vara så effektiv och flexibel att den allt efter behov kan reagera på en växande eller minskande flyttrörelse till Finland. Den personal som behövs för beslutsfattande och förvaltningens stödfunktioner ska rekryteras så fort som möjligt.

De asylsökande som fått avslag på sin ansökan ska återsändas fort och effektivt. För dem som nekats asyl inrättas i enlighet med regeringens asylopolitiska åtgärdsprogram särskilda enheter som har minimal service och som koncentrerar sig på återsändning.

De ökande asylsökningarna återspeglar sig också på andra förvaltningssektorer. Det behövs i synnerhet effektiva och ändamålsenliga integrationsinsatser, där lokalsamfund, kommuner och organisationer spelar en avgörande roll för att arbetet ska lyckas. Det är av yttersta vikt att asylsökande lär sig språket, seder och kultur. Det ska hittas bostäder utanför förläggningarna för dem som beviljats uppehållstillstånd, för att de ska kunna börja integreras i det finländska samhället och inte marginaliseras. Det här innebär en ny situation för kommunerna och hela lokalsamfundet.

- Att utveckla beredskapen: asylprocessen måste utan dröjsmål tilldelas tillräckliga resurser i situationer då ansökningarna hopar sig
- Prioritering: i synnerhet i krissituationer måste man säkerställa att kärnuppgifterna sköts smidigt
- Internationellt samarbete och EU-samarbete: gemensamma återsändningsoperationer

2. Migrationsförvaltningens strukturer ska revideras och ledningen göras mer effektiv

När ett förvaltningsområde växer medför det också nya krav på dess strukturer, tillvägagångssätt och ledning. Migrationsverkets organisation växer på grund av att de asylsökande blivit fler men också till följd av en systematisk utveckling av migrationsförvaltningen. Styrningen och bevakningen inom mottagningssystemet har utsträckts till tiotals nya förläggningar. Förvaltningen av statens förläggningar är dessutom på väg att läggas om så att de sammanförs med Migrationsverket. Migrationsverket med sitt förläggningsnätverk är på väg att bli en betydande regional aktör. Kvalitetskriterier har införts för mottagningsverksamheten och utbildningen av personalen har gjorts mer effektiv. Även kostnadsuppföljningen av mottagandet har utvecklats.

Placeringen av förläggningar på olika håll i Finland innebär nya utmaningar för hur verksamheten ska ordnas bland annat mellan Migrationsverket och förläggningarna samt mellan de lokala myndigheterna och andra aktörer. Inom förvaltningen måste man också bereda sig på att bland annat behandla de ansökningar på grund av familjeband samt ansökningar om medborgarskap, som de som fått tillstånd att stanna i Finland kommer att lämna om ett tag.

Överföringen av behörighet från polisen till Migrationsverket flyttar över handläggningen av uppskattningsvis 50 000 registrerings- och tillståndsärenden på verkets ansvar. Samtidigt övergår ett betydande antal polisanställda i Migrationsverkets tjänst. Även centraliseringen av förvaltningen av de statliga förläggningarna innebär en personalförflyttning. När man dessutom beaktar den nya personal som anställts för att beta av anhopningen av asylansökningar förvandlas Migrationsverket på mycket kort tid från ett ämbetsverk med några hundra anställda till ett med över tusen. Tillväxten kräver en omläggning av ämbetsverkets organisation och att ledningen klarar av att reagera på förändringarna. I den här omläggningen är speciellt en aktiv och öppen ledningskommunikation i nyckelställning. I framtiden måste organisationens strukturer och arbetssätt klara av att anpassa sig till ett växlande antal kunder och anställda bättre än nu.

Styrningen och övervakningen av verksamheten måste göras effektivare. I mottagningen av asylsökande betyder det här en mer effektiv styrning av hundratals aktörer så att man på alla förläggningar kan trygga enhetliga tjänster och garantera säkerheten från såväl de sökandes, personalens som det lokala samhällets perspektiv. Det måste också gå att följa upp kostnaderna för asylverksamheten så att de förblir på en skälig nivå oberoende av olika lösningar och aktörer i arbetet. Man måste kunna utbilda en stor skara nya beslutsfattare för asylprocesserna. Därutöver måste alla nya beslutsenheter klara av att iaktta enhetliga riktlinjer för besluten. Trots den hårda stressen i såväl verkets beslutsfattande som mottagning av asylsökande måste dessutom de anställdas välbefinnande, expertis och motivation hållas uppe.

Den omfattande tillströmningen av asylsökande har återverkningar på olika förvaltningsområden. Justitieministeriets förvaltningsområde måste klara av att bemöta de asylsökandes växande behov av rättshjälp samt en betydande ökning av eventuella klagomål i förvaltningsdomstolarna. Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde måste bereda sig på att ordna med boendeort för tusentals nya asylsökande som fått uppehållstillstånd samt trygga tillgången till sysselsättningsfrämjande insatser. Även kommunerna måste erbjuda migranterna integrationsfrämjande åtgärder samt bereda sig på en växande kundtillströmning inom basservicen. Undervisnings- och kulturministeriet ansvarar för att anpassa utbildningssystemet till behoven hos elever och studerande som talar främmande språk.

På grund av den kraftiga ökningen av antalet asylsökande har Migrationsverket fått tilläggsresurser för handläggningen av ansökningar, beslutsfattande, mottagning och förbättring av processens smidighet. Migrationsverket har som mål att få handläggnings- och beslutssituationen i balans före utgången av 2016. Under 2016 av görs cirka 45 000 asylsökandes ansökningar.

- Migrationsverkets verksamhet och organisation ska utvecklas att svara mot det växande antalet kunder och anställda.
- Den migrationsrelaterade tillståndsförvaltningen ska koncentreras till Migrationsverket.
- En riskbaserad ledning samt styrning och övervakning ska utvecklas med tanke på förändrade krav.
- Migrationsförvaltningens processer ska göras effektivare och snabbare.

3. Information ska produceras och utnyttjas effektivt

När myndigheterna förfogar över tillräcklig och tillförlitlig information vid rätt tidpunkt är det möjligt att förutse förändringar i migrationssituationer. Den globala rörligheten innebär för migrationsförvaltningen en ständigt föränderlig omvärld, som det är

nödvändigt att analysera och följa upp. Framtagna forskningsdata ska utnyttjas allt effektivare i beslutsfattandet. Finland ska också ha mod att ta nya initiativ som rör migration. Samarbetet måste intensifieras på både nordisk nivå och EU-nivå (bl.a. Frontex, Europol, FRA, EU:s utrikestjänst).

Med rätt information kan myndigheterna påverka debatten och opinionsklimatet avsevärt. Därför är produktion och förmedling av informationen mycket viktigt för såväl medborgare som asylsökande. Vikten av information accentueras i en situation där ytterligheterna i debatten verkar ligga väldigt långt ifrån varandra och läget är eldfångt. Man måste sträva efter att i ett så tidigt skede som möjligt korrigera felaktig eller vilseledande information även på sociala medier, där informationen sprids fortare än någonsin tidigare. Att trygga resurserna för information har hög prioritet.

Migrationsverket utvecklar systematiskt ett utnyttjande av information och analys för att förbättra sin prestationsförmåga, förebygga risker och styra resurser på bästa möjliga sätt. Även här fäster man särskild vikt vid att informationen utnyttjas automatiskt.

Migrationsverket har förbundit sig att utveckla sin digitala verksamhet och ser det som nödvändigt att ta i bruk nya elektroniska förfaranden i alla processen inom migration. I ett projekt som tar sikte på ett smart digitalt ämbetsverk utvecklas inte bara datasystemet utan också bland annat ledningssystemet, en flexibel resursanvändning, bästa praxis, analyser samt lokal- och arbetsredskapslösningar. Digitaliseringen är ett av de viktigaste verktygen för att arbeta effektivt, högklassigt, säkert och framförallt hållbart under trycket av en växande migration och allt knappare resurser.

- Framtagna forskningsdata ska utnyttjas alltmer effektivt i beslutsfattandet.
- Samarbete på EU-nivå och mellan de nordiska länderna: lägesuppfattning, landinformation
- Utveckling av kommunikationen om migrationsfrågor.
- Utvecklingen av systemet för ärendehantering UMA fortsätter.
- Utveckling av de digitala systemen: I projektet 'Det smarta Migrationsverket' utvecklas både data- och ledningssystemet

3 Regeringens slutsatser till grund för strategin för den inre säkerheten och åtgärdsprogrammet för strategin

Enligt statsminister Sipiläs regeringsprogram skapar en stark och fungerande demokrati samt en pålitlig förvaltning stabilitet och inre säkerhet. Regeringen förbinder sig att ytterligare befästa de här starka sidorna för att främja regeringsprogrammets mål att Finland ska vara världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete. Regeringen beslutade att utarbeta en separat redogörelse för den inre säkerheten eftersom den har ökat i betydelse och säkerhetsmiljön har förändrats så fort. Regeringen är medveten om den inre säkerhetens betydelse som en av välfärdssamhällets grundvalar och det blev nödvändigt att reagera på de hot som riktas mot den. Vid sidan av tilläggsresurserna som ingår i regeringsprogrammet för att utveckla den inre säkerheten har regeringen inlett flera lagstiftningsprojekt (t.ex. underrättelselagstiftningen, Gränsbevakningsväsendets befogenheter att reagera på hybridhot, reformen av räddningsväsendet och reformen av beredskapspolisstyret).

3.1 Regeringens åtgärder för att säkerställa den inre säkerheten

Statsminister Sipiläs regering är 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 gjordes och de tidigare rambesluten fattades har säkerhetssituationen dock försämrats ytterligare. 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 ser till att de tjänster som rör den inre säkerheten och rättsvården samt myndigheternas funktionsförmåga tryggas i hela landet. För att uppnå det här målet ser regeringen till att det finns tillgång till brådskande larmtjänster, att östgränsen bevakas på en grundnivå och att gränstrafiken är säker. För det här syftet stabiliseras antalet poliser under innevarande ramperiod på en nivå av 7 000 poliser och antalet årsverken vid Nödcentralsväsendet vid cirka 600 årsverken. Samtidigt sä-

kerställer regeringen att 160 nya gränsbevakare sätts in vid östgränsen under ramperioden. Fem landskap som driver universitetsjukhus får i uppgift att organisera räddningsväsendet och den prehospitala akutsjukvården enligt landskapens samarbetsområden. Alla landskap har hand om dithörande uppgifter och landskapen kommer överens finansieringen med det landskap som har ansvar för organisationen i samarbetsområdet. De här målen beaktas även då antalet nybörjarplatser i utbildningen ses över.

De nödvändiga anpassningsåtgärderna görs i början av den innevarande ramperioden. Det här betyder i praktiken att alla myndigheter förutsätts prioritera sina uppgifter och resurser samt skjuta fram investeringar och anskaffningar i den mån det är möjligt utan att äventyra tillgången till operativa tjänster.

3.2 Nödvändigt att myndigheterna är teknologiska och operativa föregångare

För att uppnå regeringsprogrammets vision behövs det vid sidan av åtgärder och tänkande av traditionellt snitt ett alldeles nytt och innovativt angreppssätt. Myndigheterna som svarar för den inre säkerheten ska utnyttja ny teknologi och fortsätta att aktivt följa med dess utveckling. Regeringen åtar sig att vidta åtgärder som främjar en utveckling mot att alla centrala aktörer inom den inre säkerheten fram till 2020 blir föregångare i att utveckla förfaranden och arbetsformer samt ta i bruk och utnyttja nya teknologier. De operativa myndigheterna förutsätts att i det här sammanhanget statuera exempel genom att utveckla sina egna tjänster. Målet är att ta fram användarorienterade digitala offentliga tjänster och förfaranden som förbättrar såväl produktivitet som resultat.

I beredningen av strategin för den inre säkerheten i synnerhet den teknologi som genomgår en snabb utveckling beaktas. Robotisering, virtualisering, utvecklingen av artificiell intelligens, nanomaterial, bioteknologi och energiteknologi är exempel på områden vars betydelse för omvärlden och möjligheterna i fråga om den inre säkerheten inte nog kan understrykas. Även för myndighetsverksamheten inom den inre säkerheten skapar den nya teknologin enastående möjligheter. Den teknologiska utvecklingen öppnar också möjligheter för nya sätt att se på organisationsstrukturerna och koncepten för att producera tjänster på stasrådsnivå. De här möjligheterna bör tas till vara i full skala fram till 2020. Vid sidan av att ta i bruk nya teknologier är det nödvändigt att myndigheterna fortsätter att gallra och avveckla onödiga normer samt bland annat göra olika tillståndsprocesser smidigare.

Myndighetsverksamheten med sin starka tonvikt på driftskostnader korrelerar kraftigt med den allmänna kostnadsutvecklingen. Prisuppgången leder något fördröjt till att myndigheterna behöver tilläggsanslag. Verkningarna av såväl stigande priser som olika spar- och anpassningsåtgärder på statsnivå syns senast inom några år i form av anslagsförslag som överskrider budgetramen. Den teknologiska utvecklingens snabbhet ger en möjlighet att dämpa kostnadsstegringen och reagera på andra aspekter som påverkar anslagsnivån utan att servicenivån äventyras. Regeringen förutsätter en modern och kostnadseffektiv resursanvändning av myndigheterna som ansvarar för den inre säkerheten. I fortsättningen ska myndigheterna i sin verksamhet starkare än tidigare vara föregångare som tar sikte på gemensamma mål och utgår från nya förfaranden i sitt arbete. Myndigheterna som står för den inre säkerheten ska allt starkare bidra till att främja en samarbetskultur och djupt engagemang för gemensamma mål. Som ett led av genomförandet av strategin för den inre säkerheten kommer man att inleda ett uppgifts- och processorienterat reformprojekt för att bland annat fastställa kärnuppgifterna för myndigheterna som svarar för den inre säkerheten samt kartlägga ett intensifierat samarbete mellan myndighetsverksamheterna i fråga om den inre säkerheten på inrikesministeriets förvaltningsområde. I framtiden ska inrikesministern på tjänstens vägnar vara medlem i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott.

Myndigheterna ska bättre än hittills klara av att förutse förändringar i den framtida omvärlden.

3.3. Finland ska bli världens tryggaste land – alla behövs

Att vid sidan av att utveckla myndighetsverksamheten tackla säkerhetsutmaningarna och förbättra den inre säkerheten kräver samarbete och nära växelverkan mellan alla förvaltningsområden samt andra aktörer. De utmaningar som den komplexa och globala omvärlden för med sig kan inte lösas av enskilda förvaltningsområden eller aktörer. De olika säkerhetshoten är ofta så nära beroende av varandra att det är svårt att gestalta interaktionen och beroendeförhållandena mellan dem. Det här gör det också svårare att hitta adekvata lösningar på dem. Mellan många aktörer finns det också ett tydligt och tidsmässigt igenkännbart samband i fråga om orsak och verkan. Den tidsmässiga kopplingen mellan förebyggande åtgärder (förskolepedagogik, barnskydd, ungdomsarbete, studiehandledning, rusmedelspolitik, bostadspolitik osv.) och verkningar för den inre säkerhetens utveckling kan ses först om många år eller till och med årtionden.

Marginalisering, trafiksäkerhet, integration, försörjningsberedskap, digitalisering och cybersäkerhet, grundläggande infrastruktur, energi, smittsamma sjukdomar, livsmedelssäkerhet, miljösäkerhet och naturkatastrofer är centrala element i den inre säkerheten. Samtidigt innebär deras starka inbördes beroende och övergripande karaktär som omfattar hela samhället betydande utmaningar för hur de utvecklingsbehov som upptäckts i samband med dem ska lösas. Därmed har en ingående behandling av dem inte varit ändamålsenlig i redogörelsen för den inre säkerheten som är strikt avgränsad till den operativa verksamhet som står under inrikesministeriet.

På grund av den ovan beskrivna referensramens komplexitet har de här helheterna mestadels utelämnats från redogörelsen och inrikesministeriet föreslår att det här arbetet görs som en del av beredningen av strategin för den inre säkerheten.

3.4 Det fortsatta arbetet

Strategin för den inre säkerheten, som ska beredas efter redogörelsen, är regeringens viktigaste handling för att fastställa den framtida inre säkerheten. Strategidokumentet anger den väg och de insatser med vilka Finland ska bli världens tryggaste land när det gäller boende och företagande. För att det här målet ska uppnås måste hela samhället engagera sig i arbetet.

Det viktigaste målet för redogörelsen och strategin för den inre säkerheten är att säkerställa att i grundvalen för myndigheternas verksamhet är hållbar, så att ett äkta partnerskap kan byggas tillsammans med hela samhället för att främja den inre säkerheten.

I samband med en uppdatering säkerhetsstrategin för samhället och beredningen av den omfattande strategin för den inre säkerheten kommer man att kartlägga möjligheterna att fördjupa säkerhetsmyndigheternas samarbete samt den framtida region- och lokalförvaltningens roll som aktörer inom den inre säkerheten. Den framtida inre säkerheten kräver ett intensivt och engagerat samarbete mellan såväl olika myndigheter som frivilligorganisationer, lokala samfund, näringslivet och talrika andra aktörer.

För beredningen och genomförandet av strategin för den inre säkerheten tillsätts en ledningsgrupp, en styrningsgrupp, ett sekretariat och expertgrupper. I beredningen deltar sådana sakkunniga från olika förvaltningssektorer som är relevanta för den inre säkerheten utgående från de prioriterade områdena i strategin, från landskap,

kommuner, organisationer och näringsliv. Strategin är förvaltningsövergripande, vilket förutsätter att ett brett spektrum av olika perspektiv och angreppssätt tas i beaktande i beredningen.

4 Bilaga: Polisens uppgifter och målen för polisverksamheten

Enligt Sipiläs regeringsprogram består grunden för den inre säkerheten i att polisens operativa handlingsförmåga omfattar hela landet. Merparten av de larmuppdrag som den inre säkerhetens myndigheter har hand om är polisuppgifter. Dessutom utreder polisen nästan alla brott som kommer till myndigheternas kännedom. Av de här orsakerna förutsatt det i regeringsprogrammet att polisens uppgifter och målen för polisverksamheten ses över separat i den här redogörelsen.

Perspektivet för behandlingen av polisens uppgifter och målen med polisverksamheten är hur polistjänsterna strävat efter att och lyckats skapa säkerhet och trygghetskänsla i Finland.

Polisens uppgifter och tillgängliga medel ur lagens perspektiv

Polisens uppgifter anges i polislagen (872/2011). De är att

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

Polisen ska dessutom sköta andra uppgifter som uttryckligen föreskrivs i lag samt inom ramen för sina uppgifter ge var och en den hjälp som han eller hon behöver. Sådana är till exempel uppgifter i samband med tillståndsförvaltningen, utredning av dödsorsak samt övervakning av utlänningar.

Polisens lagstadgade huvuduppgifter är omfattande. Enligt Finlands grundlag och rättstradition ger de uppgifter som föreskrivs myndigheter inte dem befogenhet eller rätt att använda de medel som de anser vara de mest effektiva för att utföra en uppgift. Myndigheternas befogenheter ska regleras separat. Det här blir särskilt framträdande i polisverksamheten, där man med stöd i lagen kan ingripa i människors centrala grundrättigheter, såsom frihet och fysisk integritet. Eftersom en av polisens uppgifter är att företa förundersökning av misstänkta brott som kommit till kännedom, kan polisen för att kunna få fram bevis i ett brottmål inte tillgripa sådana medel som inte grundar sig på lagen. I praktiken är tolkningen att vilket som helst medel som ingriper i människors grundrättigheter, och som inte är uttryckligen tillåtet för polisen, är förbjudet. Polislagen, lagen om förundersökning och tvångsmedel samt den övriga lagstiftningen innehåller synnerligen uttömmande definitioner av de befogenheter som polisen förfogar över för att utföra sina uppgifter.

Brottsbekämpning är polisens huvuduppgift

Polisverksamheten delas ofta upp i övervaknings- och larmverksamhet (ordningspolisen), brottsbekämpning (kriminalpolisen) och tillståndsförvaltning. I praktiken består kärnan av polisverksamheten av brottsbekämpning i bred bemärkelse. Polisen har föreskrivits skyldigheten att förebygga och utreda alla brott, samtidigt som lagen definierar alla dåd, som bryter mot rätts- och samhällsordningen eller den allmänna ordningen och säkerheten som brott. Därmed tar trafikövervakning, utförande av larmuppdrag, synlig patrullering i bostadsområden, skolpolisverksamhet eller observation av en brottsmisstänkt i sista hand sikte på att bekämpa brott antingen i förebyggande syfte eller genom att främja utredningen av brott. Till exempel brådskande larmuppdrag handlar ofta om att polisen hinner fram tillräckligt fort för att förhindra ett allvarligt brott eller för att avbryta en brottslig verksamhet. I trafikövervakningen avslöjar och undersöker polisen i sin tur trafikbrott.

Även tillståndsförvaltningen har en viktig roll i brottsbekämpningen. Risken för brott minskar av att polisen till exempel utfärdar identitetsbevis med korrekta uppgifter, beviljar persontillstånd i den privata säkerhetsbranschen samt omsorgsfullt bedömer pålitligheten hos personer som ansöker om eller innehar vapenlicenser. Med tillståndsförvaltningen som gäller publikevenemang kan man förebygga risken för störande av ordning och till och med allvarliga våldsbrott.

Den allmänna ordningen och säkerheten hålls uppe inte bara av förebyggandet och utredningen av brott utan också av samhälls- och gatufreden samt av människornas trygghetskänsla. Samhällsfreden är hotad bland annat av växande ojämlikhet, segregering, hatretorik och hatbrott samt våldsamma extremrörelser. Trygghetskänslan påverkas mycket av hur mycket människorna litar på polisen och polisens förmåga att reagera på de här fenomenen.

Utredning av brott är viktigt men ökar säkerheten bara lite

Polisens uppgift att utreda brott har traditionellt ansetts öka samhällets säkerhet. Systemets utveckling har styrts av straffteorin enligt vilken straffbarhet förhindrar människor från att begå brott (allmänt förebyggande verkan). De som trots allt gör sig skyldiga till allvarliga brott tilldöms ett fängelsestraff och medan de avtjänar det kan de inte begå fler brott (särskild förebyggande verkan). Både den allmänna och den särskilda förebyggande verkan har därför gjort det nödvändigt att utreda brotten, även då det att ett brott klaras upp inte avlägsnar den skada som förövaren orsakat med brottet. Utredningen av brott tjänar också andra viktiga syften, som att skipa rättvisa samt att till exempel fastställa ersättningsskyldigheten.

Dagens forskningsrön ger vid handen att kriminaliteten och uppkomsten av brott påverkas av sådana bakgrundsfaktorer som man inte just kommer åt genom att utreda brott. De här faktorerna varierar enligt typen av brottslighet, men de vanligaste är samhällelig utslagning, svag socioekonomisk ställning samt psyk- och missbruksproblem hos förövaren.

På motsvarande sätt inverkar polisens medel för att klara upp brott endast lite på brottsligheten och den vägen på den allmänna ordningen och säkerheten. Enligt internationell forskning minskar risken för att åka fast, sannolikheten för ett straff eller straffets stränghet bara en del av brotten, såsom trafikbrott, ekonomiska brott och narkotikabrott. Sådana brott som är viktiga med tanke på vardagens och samhällets säkerhet, till exempel våldsbrott, påverkar ytterst lite av risken för att åka fast. En effektiv brottsutredning eller hög risk för att bli fast är inte heller ett svar på de nya allvarliga säkerhetshoten, såsom internationell terrorism, massakrer eller kravaller.

Effektiv övervakning ökar samhälls- och gatufreden men förutsätter större resurser

Polisens övervakning och avslöjande verksamhet har syftat till att upprätthålla risken att åka fast. Övervakningen har varit tänkt att inverka på säkerheten på tre sätt:

- 1) en verklig risk att åka fast, varmed de potentiella förövarna ger upp sina avsikter när de upptäcker polisövervakningen
- 2) en upplevd risk att åka fast, varmed förövarna inte begår brottet av rädsla för att åka fast till följd av en möjlig polisövervakning
- 3) en ökad allmän känsla av trygghet, då man ser polisen bedriva övervakning eller vet att det sker

Undersökningar visar att övervakning påverkar den upplevda risken att åka fast bara lite. Det att potentiella förövare vet att polisen kan övervaka deras handlande har inte en lika stor förebyggande verkan som när förövarna vet att polisen faktiskt övervakar dem. Övervakningens effekt på minskningen av brott och ökningen av säkerhet står därmed i direkt proportion till hur mycket resurser som kan läggas på den. Det finns också fakta på att en del av den brottslighet som inte äger rum på grund av polisens övervakning bara flyttas till en annan tid eller plats.

Det går ändå att minska brottsligheten genom både synlig och annan övervakning i vissa situationer där sannolikheten för brott är stor (till exempel våldsbrottslighet nära restauranger under veckosluten).

Allmänt taget borde risken att åka fast, alltså i praktiken polisövervakningens omfattning, ligga på en mycket högre nivå än den är i dag i Finland, för att övervak-

ningen ska minska kriminaliteten markant och öka säkerheten betydligt. Polisen sköter övervakningen i huvudsak med samma personalresurser som larmuppdragen. Det här betyder att övervakningen inte obegränsat kan inriktas till vissa platser utan att det försämrar polisens utryckningskapacitet. I arbetstiden för övervakning ingår också trafikövervakning, som anses ha en stor betydelse för trafiksäkerheten som helhet.

En synlig polisövervakning och snabb svarstid i larmuppdrag har en viktig inverkan på trygghetskänslan. Undersökningar visar att polisens synliga övervakning har gjort det möjligt att det inte uppstått något betydande tryck på att skräpa straffen i Finland. Polisen har således genom sin övervakning kunnat tillmötesgå människornas behov att upprätthålla sin trygghetskänsla. Det här har varit viktigt också för den verkliga säkerhetssituationen, för internationella jämförelser har visat att till exempel stängare straff är en dålig metod för att minska brottsligheten. Det finns belegg för att brotten har blivit fler och allvarigare i vissa länder efter att straffsystemet har skärpts. Utvecklingen under hösten 2015 och början av 2016 visar dock att polisens övervakning med dagens resurser inte längre svarar mot människornas behov av trygghetskänsla.

Strukturella hinder förhindrar utveckling av den förebyggande verksamheten

Brott förebyggs vid sidan av övervakning av samarbete med sådana aktörer som har inflytande över de faktorer som föder brottslighet hos individer och grupper. Aktörer av det här slaget är kommunens myndigheter och till exempel organisationer som tillhandahåller olika tjänster. Varje aktör kan med ett rättidigt samarbete, sitt eget kunnande och sina befogenheter effektivt förebygga brott.

Den förebyggande verksamheten har länge varit en strategisk prioritering i polisverksamheten men utvärderingen av dess resultat i andra avseenden än övervakning har varit splittrad. Samtidigt som bestämmelserna och mätarna för uppföljning av fältverksamhet, utförandet av larmuppdrag och brottsbekämpning har utvecklats har styrningen och uppföljningen av det förebyggande arbetet stagnerat på en allmän nivå. Det här beror i stor utsträckning på mätsvårigheterna: ett brott som inte äger rum blir inte statistikfört. De kostnadsfördelar som förebyggande verksamhet ger syns också ofta i utgifterna hos andra instanser än polisen. Det får den förebyggande verksamheten att framstå som olönsam när polisverksamheten studeras med interna resultatmätare, som i sin tur styr resursfördelningen.

I en förebyggande verksamhet som baserar sig på samarbete kräver beslutsfattande och åtgärder inte bara rättidighet utan också att alla aktörer har ett tillräckligt gemensamt kunskapsunderlag och ett samförstånd. Om en aktör låter bli att genomföra sin andel kan effekterna av verksamheten helt utebli. I sådana fall är det ur

en enskild organisations, såsom polisens, perspektiv en stor risk att binda upp egna resurser i verksamheten. Förutsättningen för ett gemensamt kunskapsunderlag är också möjligheten att utbyta information. Sekretessbestämmelserna på olika verksamhetsområden uppfattas dock som mycket strikta, vilket har fördröjt utvecklingen av samarbetet. Därför har operativa lösningar, handlingsmodeller och samarbetsstrukturer inom det förebyggande arbetet använts bara lokalt.

Förväntningarna på polisverksamheten och förtroendet för polisen

Lagstiftningen definierar inte när polisen har utträttat sin uppgift att förebygga brott – är det när brottet är förhindrat i förväg, uppkälat eller när det har getts till åtalsprövning? Eftersom målen för polisverksamheten inte har definierats mer ingående än den nivå som lagen anger, förväntas det ofta en absolut prestationsförmåga av polisverksamheten; polisen ska sträva efter att förebygga, klara upp och ge alla brott till åtalsprövning. Polisen förväntas också upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten överallt i Finland och under alla tider. Laglighetsövervakningen av polisverksamheten har stött den här tolkningen såväl inom polisen som i den allmänna opinionen. I laglighetsövervakningens avgöranden har det konstaterats att polisen inte kan hänvisa till resursbrist eller brådska för att helt låta bli att utföra uppgifter som enligt lagen tillhör polisen, även om de kan skjutas fram.

I Finland litar människor på polisen. Enligt den senaste polisbarometern som gäller 2014 litar 92 procent av befolkningen väldigt eller ganska mycket på polisen (49 procent litar ganska mycket och 43 procent väldigt mycket). Människor ser också polisen som den viktigaste aktören för att garantera brottsbekämpningen eller närmiljöns säkerhet; 87 procent ansåg att polisen var ytterst viktig i det här avseendet.

Förtroendet för polisen är en förutsättning för en effektiv polisverksamhet. Människor anmäler brott som de fått vetskap om och bidrar när de blir tillfrågade eller självmant med uppgifter som behövs i brottsutredningar och annan brottsbekämpning. På så sätt behövs det mindre polisresurser för att avslöja och utreda brott. Det har också hållit brotten där någon tagit rätten i egna händer på en låg nivå och det inverkar till exempel på våldspotentialen vid manifestationer. Det förtroende som polisen åtnjuter har bidragit till att man i Finland har klarat av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet med det lägsta antalet poliser i Europa i förhållande till folkmängden.

Betoningen av polisens roll i brottsbekämpning och som garant för närmiljöns säkerhet visar att människor inte känner till de faktorer som påverkar brottsligheten. Övervakningens och brottsutredningens betydelse för säkerheten antas vara mycket större än vad den är i verkligheten. Det är sannolikt att förtroendet för polisen

också påverkas av de faktorer som har bidragit till den låga kriminaliteten i Finland, det vill säga ett samhälle som upplevs som jämlikt, en hög välfärd och offentliga tjänster som förebygger utslagning. Det här leder till att en försämrad säkerhet i en ny miljö kan bli en ond cirkel: om de faktorer som starkast påverkar brottsligheten försvagas, växer brottsligheten och förtroendet för polisen minskar. En lägre tilltro till polisen försämrar i sin tur dess förmåga att reagera på brott.

Skyddspolisens uppgifter och verksamhetsmål

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

Skyddspolisen arbetar med betoning på underrättelsemässiga tillvägagångssätt. Den har hand om uppgifter som rör skyddet av den nationella säkerheten, som i många andra länder i Europa tillhör säkerhets- och underrättelsetjänsterna. Underrättelsen har en central roll då man redan på förhand bekämpar särskilt allvarliga hot mot den nationella säkerheten. Samtidigt säkerställer Skyddspolisen att det statliga beslutsfattandet grundar sig på relevant, aktuell och pålitlig information. Underrättelseinformationen utgör grundvalen för det moderna utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet. En situation, där Finlands myndigheter på grund av bristfällig nationell reglering är beroende av andra länder för att få information om hot mot Finlands livsviktiga intressen, är ohållbar. Varje land – även Finland – har skyldighet att sörja för sin egen och sina medborgares säkerhet och bygga beslutsfattandet på området på självförvärvad information.

Den allmänna globaliseringsutvecklingen har lett till att enskilda staters säkerhetsangelägenheter har blivit internationella. I praktiken hänger de fenomen och deras bakgrundsfaktorer som hotar Finlands säkerhet utan undantag samman med delvis svårgripbara händelser och utvecklingstrender som ligger utanför vårt land. På grund av säkerhetsfrågornas gränsöverskridande karaktär har behovet av underrättelseinformation som rör säkerhet vuxit avsevärt. En effektiv säkerhetsunderrättelse om globala hot kräver mångsidigare metoder och angreppssätt än tidigare.