

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2004 rd

### Utredning från ministeriet: Åtgärder för att förbättra den inre säkerheten

*Till statsrådet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Förvaltningsutskottet bad den 27 november 2003 inrikesministeriet om en utredning om åtgärder för att förbättra den inre säkerheten.

Inrikesministeriet har lämnat utredningen till utskottet den 30 januari 2004 (MinU 7/2003 rd).

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- inrikesminister Kari Rajamäki och kanslichef Ritva Viljanen, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Jarmo Littunen, justitieministeriet.

#### FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTREDNING

Frågor kring den inre säkerheten faller i stor utsträckning inom förvaltningsutskottets behörighetsområde. Utskottet har redan länge i olika sammanhang, t.ex. under föregående valperiod i utlåtanden om statsbudgeten, fäst uppmärksamheten speciellt vid polisens och gränsbevakningsväsendets uppgifter och de resurser som uppgifterna kräver.

I sitt utlåtande (FvUU 4/2003 rd) om regeringens proposition om statsbudgeten för 2004 (RP 55/2003 rd) konstaterar utskottet om polisväsendets framtid att enligt regeringsprogrammet kommer ett heltäckande, sektorsövergripande program för den inre säkerheten att läggas upp. Vidare säkerställs polisens serviceförmåga och verksamhetsbetingelser på ett sådant sätt att medborgarna fortsatt kan ha ett starkt förtroende för polisens förmåga att klara de uppgifter som ankommer på den. Utskottet har i utlåtandet FvUU 4/2003 rd ansett att det av inrikesministeriet den 9 oktober 2003 inledda projektet för att

bereda ett program för den inre säkerheten är mycket viktigt.

Utskottet anser att det är nödvändigt att så konkreta mål som möjligt sätts upp för den inre säkerheten, däribland konkreta åtgärder inom olika delområden, och att finansieringen säkerställs. Detta garanterar att polisen kan arbeta långsiktigt och på det sätt som uppgifterna och omvärlden kräver.

Med hänvisning till 47 § 2 mom. i grundlagen har förvaltningsutskottet bett om en skriftlig utredning från inrikesministeriet om pågående projekt för att utveckla den inre säkerheten samt om deras mål, riktlinjer och åtgärder. Eftersom häradsystemet har betydelse med tanke på den inre säkerheten, bör utredningen innehålla en bedömning av nuläget inom häradsförvaltningen och de eventuella utvecklingsriktlinjerna. Utredningen bör läggas fram i början av riksmötet 2004.

## MINISTERIETS UTREDNING

### I Utredning 30.1.2004

#### 1. Bakgrund

Med hänvisning till förvaltningsutskottets begäran om utredning lägger inrikesministeriet fram en generell översikt över brottsligheten och brottsbekämpningen samt om nya åtgärder för att bekämpa brottsligheten. Likaså lägger ministeriet fram utgångspunkterna för beredningen av programmet för den inre säkerheten, arbetets nuläge och tidtabell. Utredningen innehåller dessutom en bedömning av nuläget inom häradsförvaltningen. Utredningen täcker både insatserna för polisens brottsbekämpning och ett tväradministrativt projekt som har inletts i enlighet med regeringsprogrammet och som ur ett brett perspektiv behandlar brottslighet och säkerhet.

#### 2. Brottsutvecklingen och förändringar i verksamhetsomgivningen

Enligt polisens brottsstatistik har brottsligheten efter en långvarig ökning stannat av på 1990-talet i fråga om många brottstyper. Den proportionella andelen vålds- och narkotikabrott av alla strafflagsbrott har dock ökat. Bland oroväckande brottsfenomen kan nämnas 1) ungdomarnas våldsamma beteende, som dock minskat på sistone, 2) allvarlig och upprepat familjevåld huvudsakligen mot kvinnor, 3) våld i arbetslivet.

Det är fortfarande de traditionella massbrotten som i första hand sysselsätter polisen. Antalet snatterier har ökat och butiksstölder tycks i allt större utsträckning har omvandlats till rån. Brottsligheten har med andra ord blivit allt mer yrkesmässig och bl.a. användningen av vapen och hot mot personalen vittnar om detta. Bostads- och butiksinbrotten har minskat under de senaste åren medan antalet bilstölder har ökat.

Egendomsbrott har i allmänhet samband med missbruk. Egendomsbrott begås i synnerhet för att finansiera droganvändning. Droganvändningen ser inte ut att öka längre, men samtidigt har de unga vuxnas s.k. rekreativ bruk av droger ökat. Sambandet mellan droganvändningen och den övriga brottsligheten gäller dock främst

den mest utsatta delen av missbrukarna, som fjärrat sig från samhället. Massbrotten igen förknippas i allmänhet i allt högre grad med social utslagning. Enligt uppskattningarna begås åtminstone hälften av alla egendomsbrott av missbrukare.

Under de senaste två decennierna har den statistikförda narkotikabrottsligheten ökat kraftigt trots att narkotikabrottsligheten huvudsakligen är dold brottslighet. Frågan om hur bra den dolda brottsligheten kan bekämpas avgörs i första hand av de resurser som polisen har till sitt förfogande. Enligt statistiken från år 2002 har narkotikabrottsligheten avtagit, men trots detta har ökningen ändå fortsatt ännu år 2003. En närmare specificering av narkotikabrott från år 2003 visar att ökningen främst hänför sig till brott som gäller narkotikabruk, vilket tyder på att kontrollen har inriktats på narkotikabruket än på narkotikahandeln.

Den organiserade brottsligheten i Finland är nära förknippad med narkotikahandeln. Den yrkesmässiga och organiserade brottsligheten har internationaliserats kraftigt och styrs till stor del via Ryssland eller Estland eller är i övrigt beroende av dessa länder. De organiserade kriminella grupper som redan fått fotfäste i Finland har visat sig vara pålitliga samarbetspartners för den internationella organiserade brottsligheten som etablerat sig i Estland och Ryssland.

Enligt centralkriminalpolisen är läget i Finland inom den organiserade brottsligheten för nuvarande det att cirka 1 000 personer och 70 kriminella grupper, av vilka 27 uppfyller EU:s kriterier för organiserad brottslighet, är involverade i allvarlig brottslighet. Trots att antalet grupper har hållits oförändrat under de senaste åren, har medlemsantalet i dem ökat.

Den organiserade brottsligheten går ut på att så snabbt som möjligt kunna ta hem stora ekonomiska vinster. De kriminella grupperna är verksamma inom många olika branscher och utnyttjar effektivt de förmåner som specialisering erbjuder. Till exempel smuggling har praktiskt taget utvecklats till en egen bransch. Inom en och samma kriminell organisation kan till exempel den nytta som ekonomiska brott och bedrägerier

medför användas till att finansiera narkotikahandeln. Ur Finländsk synvinkel är det skäl att beakta att de ledande figurerna inom den organiserade brottsligheten i Ryssland och Estland har ett stort inflytande över den lagliga ekonomin i sina hemländer. De har också målmedvetet strävat efter att stärka sitt inflytande utomlands.

Också den ekonomiska brottsligheten är till största delen dold brottslighet. Antalet skattebrott beror till exempel på skattemyndigheternas och polisens förmåga att utreda och bekämpa den ekonomiska gråzonen. Bokföringsbrott avslöjas ofta i samband med utredningen av skatte- och gäldernärsbrott och har därmed anknytning till hur dessa brott utvecklas. En lyckad brottsutredning kan alltså samtidigt avslöja ett stort antal andra brott.

De bank- och konkursbrott som begicks i början av 1990-talet har hållit polisens brottsutredning sysselsatt ännu på 2000-talet. I slutet av 1990-talet ökade antalet skattebedrägerier som kännetecknades av bl.a. utnyttjandet av företagskedjor och s.k. kvittohandel. Lagliga företagsstrukturer har gjort underleverantörsverksamhet och utläggning av verksamhet möjligt, vilket har ökat risken för skattebedrägerier. Till följd av detta har utredningen av ekonomiska brott och det straffrättsliga ansvaret försvårats. Speciellt inom byggbranschen samt hotell- och restaurangbranschen är utnyttjandet av svart arbetskraft och skattebedrägerier mycket omfattande.

Det sammanlagda skadevärdet av pågående outhärdade ekonomiska brott uppgår till cirka 200 miljoner euro om året. Den ekonomiska brottsligheten orsakar samhället miljardförluster i form av skattebortfall. Borgenärerna kan också åsamkas kännbara förluster och konkurrensnedvridningen kan vara betydande inom vissa branscher av näringslivet. Bl.a. höjd skattenivå och höjda priser, ekonomisk osäkerhet och osäkerhet om sysselsättningsläget, även arbetslöshet, är sådana indirekta skador som åsamkas samhället på grund av instabilitet på marknaden. Bland eventuella fysiska skador kan nämnas de skador som förorsakas av underlåtelser i produktsäkerheten, miljöskyddet och arbetsskyddet.

Polisarbetet är splittrat mellan många olika brottstyper, som blivit allt mer svårutredda. Detta har lett till att antalet utredda brott har minskat. Dessutom har den muntliga bevisningens betydelse vid förverkligandet av straffansvaret minskat, vilket betyder att polisen allt oftare måste skaffa teknisk bevisning, vilket i sin tur kräver mycket arbete. Polisen poängterar betydelsen av att utredningsprocenten för massbrott höjs och den organiserade brottsligheten bekämpas. Med tanke på minskningen av den totala brottsligheten prioriteras också ett effektivt myndighetssamarbete högt. Förändrade myndighetsuppgifter och kontroll över situationen samt ökad förståelse för de förändringar som sker i verksamhetsomgivningen är allt viktigare.

Vid bedömning av eventuella förändringar som kan anas inom brottsligheten under de kommande åren, kan det konstateras att i det stora hela förväntas brottsligheten ligga kvar på nuvarande nivå. Brottsligheten tar sig dock nya former och utvecklas delvis i en mer allvarlig riktning. Om alkoholkonsumtionen enligt prognoserna, kan detta också öka vålds- och massbrotten. Även bruket av narkotika förväntas öka samtidigt som de därmed förknippade brottsformerna förmodligen kommer att undergå förändringar. Särskilt allvarligt är det att den typ av organiserad brottslighet som omspannar flera brottstyper kommer att öka.

Under den senaste tiden har det förts diskussioner om hur EU-utvidgningen påverkar den organiserade brottsligheten. EU-utvidgningen kommer i viss mån att öka hotet från den organiserade brottsligheten, trots att rörligheten mellan Finland och i synnerhet Estland å andra sidan är mycket fri redan nu. Hotet reduceras också av de kompenserande åtgärder som EU-medlemskapet förutsätter av de nya medlemsländerna samt bl.a. av dessa länders möjligheter att fullt ut utnyttja Europols tjänster. Det största hotet med den organiserade brottsligheten och dess ökning för de nya EU-medlemsländerna är ikraftträdandet av Schengenavtalet, som nästan helt avskaffar de inre gränskontrollerna. Arrangemanget kommer särskilt att underlätta de kriminella grupperns verksamhet inom EU som redan

nu är etablerade i de nya medlemsländerna och i EU:s östra grannländer.

### 3. Effektivare brottsbekämpning

#### 3.1 Läget och utvecklingsåtgärder

Polisens brottsbekämpning har under de senaste åren kontinuerligt utvecklats. För att effektivisera brottsbekämpningen startade polisens högsta ledning den 19 mars 2002 ett projekt för att utreda brottsbekämpningssituationen. Projektet slutfördes den 19 februari 2003. Dess syfte var att kartlägga situationen, dra slutsatser om behoven att förnya utredningsarbetet samt lägga fram förslag till åtgärder.

Enligt utredningen bör statistikföringspraxisen förenhetligas för att öka tillförlitligheten och användbarheten av de uppgifter som polisen registrerat. Framtagningen av nyckeltal bör utvecklas så att de bättre svarar på styrbehoven. De nationella och regionala dimensionerna av brottspaning och observation bör samordnas bättre och utredningen och kategoriseringen av mörkertal systematiseras. Vad gäller förundersökningen konstateras det i utredningen att den gärningsrelaterade verksamhetsmodellen som utgår från att utredningen av enskilda brott bör ersättas med en gärningsmannarelaterad utredningsstrategi innebär att större helheter kan utredas mer koncentrerat. Det föreslås också att brottsmisstänka i allt större utsträckning registreras.

Brottsbekämpningen har utvecklats starkt i den riktning som föreslås i utredningen. Åtgärdsförslag som siktar på utvecklandet av brottsbekämpningen har utarbetats av polisens högsta ledning i samråd med landets län och de riksomfattande enheterna som en del av resultatförhandlingar och -avtal för 2004. För massbrottens del var registreringar, brottsplatsundersökningar, avslöjande av häleribrott och kategorisering av massbrott några av de särskilda utvecklingsmålen. När resultatavtal har ingåtts har man förbundit sig vid dessa mål och polisens högsta ledning kommer genom olika projekt att se till att de verkligen uppnås. Dessutom kommer poli-

sens högsta ledning att inleda en effektiviserad uppföljning.

Av resultatet från utredningsprojektet kring läget inom brottsbekämpningen framgick det att en motsvarande utredning behövs också när det gäller den organiserade brottsligheten. För att åtgärda problemet startade polisens högsta ledning den 12 juni 2003 ett utredningsprojekt för att bekämpa den allvarliga brottsligheten. Med allvarlig brottslighet avses i utredningen internationell, organiserad, yrkesmässig, ekonomisk eller annan brottslighet. Avsikten är att skriva ut ett sammandrag om den allvarliga brottslighetens aktuella läge i Finland, om framtida hotbilder, arrangemang kring bekämpningen och utredningen av brott samt om olika utvecklingsalternativ. Utredningen pågår som bäst och på basis av den kommer slutsatserna att utarbetas i början av 2004.

Redan i detta skede kan det konstateras att det viktiga vid bekämpningen av organiserad brottslighet är att inhemska myndigheter, speciellt tillsynsmyndigheter, samarbetar med varandra för att få till stånd en uppdaterad lägesrapport om den organiserade brottsligheten för att därigenom kunna undvika överlappande funktioner. En sådan lägesrapport behövs för att det bekämpningsarbetet som bygger på att särskilda objekt väls ut ska vara effektivt.

I samband med utredningsprojektet har det framgått att det också inom lagstiftningen är skäl att utreda tillsynsmyndigheternas möjligheter att bekämpa allvarlig brottslighet. Mot denna bakgrund har inrikesministeriet inlett revideringen av polislagen och en proposition om detta ska lämnas till riksdagen under 2004. I den har man bland annat utrett polisens möjligheter att ännu effektivare samla in brottsbekämpnings- och utredningsmaterial som har samband med den allvarliga brottsligheten. Den viktigaste orsaken till att polislagen ses över är dock ikraftträdandet av grundlagen, som förutsätter att bestämmelserna om polismän lyfts upp på lagnivå.

Eftersom den organiserade brottsligheten anknyter sig till internationell brottslighet, förutsätter brottsbekämpningen ett effektivt internationellt samarbete. Därigenom garanteras en till-

räcklig informationsförsörjning för den operativa verksamheten, såsom kontrollerade leveranser. Via den operativa verksamheten kan de finansierare och uppdragsgivare som ligger bakom kriminell verksamhet avslöjas. I framtiden kommer man att i allt högre grad i det internationella samarbetet att övergå till ett system där flera länder tillsammans bedömer om samma utländska ligor ligger bakom de brottsfenomen som riktas mot dessa länder. I sådana fall kommer länderna sinsemellan överens om gemensamma utredningsåtgärder. Till exempel den lag om gemensamma utredningsgrupper som trädde i kraft år 2003 stöder internationellt samarbete av detta slag. Eftersom det internationella samarbetet prioriteras starkt, utarbetar man på inrikesministeriet som bäst en strategi för polisens internationella verksamhet. De ovan nämnda riktlinjerna ska bifogas den.

### *3.2. Bekämpning av allvarlig brottslighet i myndighetssamarbetet*

Såsom redan konstaterats, behövs det omfattande samarbete mellan olika myndigheter vid bekämpningen av allvarlig brottslighet. Också regeringsprogrammet understryker betydelsen av myndighetssamarbete. Till exempel polisens, tullens och gränsbevakningsväsendets (PTG) brottsbekämpningsstrategi har uppdaterats så att den utöver bekämpningen av narkotikabrottsligheten även täcker den allvarliga brottsligheten som helhet.

PTG-myndigheternas nya verksamhetsstrategi vilar på ett gärningsmannarelaterat tillvägagångssätt när det gäller den allvarliga brottsligheten, utvecklingen av kartläggnings- och urvalsprosessen beträffande bekämpningsobjekt samt ökat samarbete mellan polisen, tullens, gränsbevakningsväsendet och åklagaren. Det väsentliga i den gärningsmannarelaterade brottsbekämpningen är att kunna avslöja den brottsmisstänktes kriminella verksamhet i sin helhet för att nå bästa möjliga resultat och att effektivt använda alla de former av brottsbekämpning som lagstiftningen ger möjlighet för. Som bäst utreder man i vilken utsträckning det är möjligt att förbättra den tidigare nämnda lägeskontrollen inom

brottsligheten och valet av brottsbekämpningsinsatser genom att bilda gemensamma brottsspannings- och analysenheter. Avsikten är också att öka PTG-myndigheternas samarbete i fråga om både teknisk och gränsöverskridande observation, kontrollerade leveranser samt informationsanskaffning som baserar sig på okonventionella utredningsmetoder.

För att effektivisera bekämpningen av allvarlig brottslighet skapas också funktionella riktlinjer för samarbetet med närområdena. Inrikesministeriet har under de senaste åren verkat aktivt för att skapa lämpliga ramar för samarbetet. Bilateral brottsbekämpningsavtal har ingåtts med de flesta stater i närområdet. De nordiska ländernas gemensamma avtal för polissamarbetet har också uppdaterats.

Regeringsprogrammet lyfter också upp arbetsministeriets trepartsprojekt för att bekämpa den ekonomiska gråzonen, trygga en jämlik konkurrenssituation för företagen och bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Det gällande programmet för bekämpning av ekonomisk brottslighet kommer att avslutas vid utgången av 2005. Som bäst utreder man hur arbetsministeriets trepartsprojekt och det gällande brottsbekämpningsprogrammet för ekonomisk brottslighet och den ekonomiska gråzonen kan samordnas för att undvika överlappningar och skapa en så stor effekt som möjligt.

### *4. Programmet för den inre säkerheten*

I statsminister Matti Vanhanens regeringsprogram förutsätts att ett omfattande program för den inre säkerheten ska utarbetas för att öka medborgarnas säkerhet och speciellt för att minska narkotika-, vålds- och återfallsbrottslighet. Inrikesministeriet inledde den 2 oktober 2003 ett projekt (IM 039:00/2003) med avsikt att uppgöra ett sektoröverskridande program som ingår i regeringens strategidokument.

Programmet kommer att dra riktlinjer för den inre säkerhetens framtida utvecklingsprognoser, mål, åtgärder och nödvändiga resurser. I beredningsarbetet understryks den sociala tryggheten och bedömningen av dess betydelse. Beredningen av programmet samordnas med den säker-

hets- och försvarspolitiska redogörelsen. I beredningen beaktas även statsrådets beslut om samhällets livsviktiga funktioner, såsom kommunernas roll och representation samt andra program som pågår, bereds eller planeras och som anses vara viktiga med tanke på den inre säkerheten. Bland dessa är till exempel alkoholprogrammet, det narkotikapolitiska åtgärdsprogrammet, programmet för bekämpning av ekonomisk brottslighet, uppföljningsrapporten för det nationella brottsbekämpningsprogrammet och programmet för minskning av våld. Också de förvaltningsområdesvisa programmen beaktas i allt centralt. I övrigt utnyttjas alla de experter som behövs för att utarbeta programmet.

Åtta ministerier är med i beredningen av programmet. Beredningsprojektet består av ledningsgruppen, styrgruppen, sekretariatet och beredningsgrupperna. De sistnämnda utarbetar strategiska riktlinjer och åtgärdsförslag som projektets sekretariat och styrgruppen koordinerar och samordnar med tanke på helheten.

Programmet färdigställs den 31 mars 2004 och det ska överlämnas till statsrådet för behandling. Programmet kommer att innefatta cirka 4–5 centrala mål som bidrar till att upprätthålla den inre säkerheten. Bedömningsmetoder ska utvecklas och genom dem är det möjligt att regelbundet konstatera hur målen har uppnåtts. Behövliga åtgärder för att uppnå målen och tidtabellen för åtgärderna samt ansvarsfördelningen fastställs likaså. Det färdiga programmet innehåller dessutom en beskrivning av rapporteringssystemet och den ändrade verksamhetsomgivningen.

Tillsvidare har projektet framskridit enligt tidtabellen. Projektets mellanrapport behandlades av ledningsgruppen den 17 december 2003. Centrala framtida hot, mål för att förbättra den inre säkerheten och strategiska riktlinjer som stöd för genomförandet av åtgärdsförslag definierades preliminärt under behandlingen. Följande riskfaktorer lyftes fram som framtida hot: 1) försvagad trygghet i vardagen, 2) ökad utslagning och fattigdom, 3) ökat antal olyckor, 4) upprätthållande av gränssäkerhet i den nya verksamhetsomgivningen, 5) informationssamhällets

ökade sårbarhet, 6) en utlandsstyrd hård brottskultur. I det följande presenteras de mål som uppställts för den inre säkerheten:

*Minskning av brottslighet och de skador som den medför, ökat antal utredda brott samt fmedborgarnas tilltro till myndigheternas förmåga att upprätthålla tryggheten i vardagen.* För att detta mål ska uppnås har mellanrapporten framhävt bland annat olika sätt att utveckla myndighetssamarbetet, det tidiga ingripandet, avbrytandet av brottsspiralen samt att narkotika-, vålds-, egendoms-, och databrott samt ekonomiska brott minskas och att ett allt större antal brott utreds. Tyngdpunkten i åtgärderna ligger speciellt i att kunna förhindra social utslagning, vilket är en central utgångspunkt i programmet. Ett effektivt bekämpande av utslagning stöder polisens grundläggande uppgift, men majoriteten av huvudansvaret ligger ändå hos andra myndigheter. Polisens och andra myndigheters gemensamma uppgift är att se till att det finns tillräckligt med sociala stödåtgärder för att brottsspiralen kan brytas. Ansvaret för förebyggande arbete som inriktas speciellt på unga åvilar alla myndigheter. Men medlen att reducera den yrkesmässiga eller organiserade brottslighet varierar. De kan bygga på författningar, ökad risk för att åka fast samt på kontroll. Det är också viktigt att utländska gärningsmän döms till straffrättsligt ansvar i sina egna hemländer för att undvika bildande av nätverk med finländska kriminella.

*Ett effektivt och ändamålsenligt förverkligande av det straffrättsliga ansvaret och de straffrättsliga påföljerna.* För att uppnå detta mål understryker mellanrapporten betydelsen av en pågående översyn av lagstiftningen och fängsvårdens organisation, ett uppföljningssystem för unga brottslingar, vård för de missbrukare som begått brott, minskning av antalet bötesfångar och förbättringar av brottsoffrets ställning.

*Ett minskat antal olyckor och mer effektivt förebyggande arbete.* För att uppnå detta mål har rapporten tagit upp vilka medel det finns för att minska antalet olyckor hemma och under fritiden, utveckla olycksstatistiken, göra väg- och den privata vattentrafiken tryggare, trygga levnadsvillkoren för invandrare, utlänningar, han-

dikappade och ensamboende åldringar samt skapa tryggare ramar för ensamarbete.

*Upprätthållande av gränssäkerhet och tullövervakning; kontroll av invandrarströmmar.* För att nå detta mål har mellanrapporten lyft fram bland annat utveckling av internationellt samarbete, bekämpning av illegal invandring och avslöjande av gränsöverskridande brottslighet i landets inre delar, välfungerande tillståndsförvaltning, avslöjande av missbruk gällande tillståndsförfaranden och invandringsbestämmelser, snabbare behandling av asylansökningar samt god beredskap att hantera krävande speciellsituationer på gräns- och vattenområden.

Ett centralt element med tanke på programmet som helhet är ett ännu effektivare myndighetssamarbete samt verksamhetens organisering. Detta mål är inbyggt i alla mål och deras genomförande, vilket förutsätter en mycket konkret utformning av åtgärdsrekommendationerna och ansvarsfördelningen. En av beredningsgrupperna ska ha till uppgift att koncentrera sig på de utmaningar som gäller utvecklingen av ett mer effektivt myndighetssamarbete.

Utgående från den ovan beskrivna beredningen fogade inrikesministeriet och justitieministeriet åtgärdsresurskonsekvenser till ramförslaget för 2005—2008. Enligt regeringsprogrammet ska de resurser som behövs för genomförandet av programmet för den inre säkerheten presenteras i sin helhet i ramförslaget för 2006—2009.

I nästa fas av beredningen ska den eftersträva resultatnivån och de indikatorer som används i bedömningen preciseras. Analysen av nuläget och de framtida hotbilderna, strategier och målsättningar samt de åtgärdsförslag som är under beredning ska revideras, fördjupas och samordnas. Med tanke på resursbehovet är det skäl att granska vilka åtgärder som ingår i de existerande resurserna och hur behovet av tilläggsresurser antingen kan ersättas eller minskas genom ett bättre myndighetssamarbete.

Meningen är att programmet ska uppdateras med jämna mellanrum efter att det har antagits. I likhet med den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen, kommer man att informera aktivt

också om detta program. Det ska vara lättillgängligt för alla. Medborgarna och beslutsfattarna kan inte bara följa upp utan även kommentera hur programmet genomförs och utvecklas. Detta gör uppdateringen av programmet effektivare och möjliggör ett omfattande och tidigt ingripande mot speciella framtida problem och hotfaktorer.

##### *5. Nuläget inom häradsförvaltningen*

I och med att polisens verksamhet effektiviseras är det skäl att utöver välfungerande resurser och funktioner fästa uppmärksamhet också vid själva organisationen. Inrikesministeriets polisavdelning tillsatte 17.9.2003 en arbetsgrupp med uppgift att utreda hur lokalförvaltningsreformen har genomförts med hänsyn till polisens verksamhet, serviceförmåga, ekonomi och effektivitet. Arbetsgruppen ska också framställa förslag till behövliga ändringar avseende organisationen på lokalnivå, styrförhållandena och häradsstrukturen. Arbetsgruppen förväntas bli klar med sitt arbete före utgången av september månad 2004.

Regeringen överlämnade i november 2000 en redogörelse för genomförandet av reformen Regionalförvaltning 2000 (SRR 3/2000 rd) till riksdagen. Vid behandlingen av redogörelsen antog riksdagen ett uttalande enligt vilket riksdagen kräver att regeringen före utgången av 2005 lämnar en övergripande redogörelse till riksdagen om hur central-, regional- och lokalförvaltningen fungerar i vårt land och vilka utvecklingsbehov som föreligger. I samband med behandlingen av statsrådets redogörelse om verkställigheten av häradsreformen (SRR 1/1999 rd) fogade riksdagen ett uttalande till redogörelsen. Enligt det är det motiverat att i redogörelsen beakta bland annat att det finns adekvat tillgång till tjänster på lika villkor i landets olika delar, att vidta åtgärder med anledning av olika sektors resursbehov, att bevara en tillräckligt finmaskig häradsindelning utifrån dess lokala natur och närhetsprincipen, att vidta åtgärder för att fördjupa och utvidga myndigheternas samservice och att vidta åtgärder för att utvidga användningsändamålet för de gemensamma anslagen

och samordna styrningen av dem med avdelningarnas egna anslag och styrningen av dem.

Arbetsgruppen ska i sin utredning att granska genomförandet av lokalförvaltningsreformen också med hänsyn till de aspekter som framförs i riksdagens uttalande. Med tanke på polisverksamheten innebär detta att vid bedömningen av lokalförvaltningsreformens konsekvenser för polisens verksamhet, serviceförmåga, ekonomi och effektivitet kommer arbetsgruppen att fästa speciell uppmärksamhet vid att de synpunkter som riksdagen framhåller genomförs. Dessutom ska den att framföra sin uppfattning om sambandet mellan de nämnda ämnesgruppernas utveckling och lokalförvaltningsreformen. Inrikesministeriet har tillsatt en egen arbetsgrupp med uppgift att bereda de frågor som gäller häradsförvaltningen i redogörelsen om central-, regional- och lokalförvaltningen. Båda arbetsgrupperna samverkar i fråga om beredningen av redogörelsen.

Eftersom bedömningen av nuläget inom häradsförvaltningen samt de eventuella utvecklingslinjerna ännu är under beredning, är det för tidigt att spekulera om arbetsgruppens eventuella slutsatser. Allmänt taget kan det dock konstateras att det finns betydligt fler polisdistrikt i Finland än i de övriga nordiska länderna. Med tanke på en effektiv polisverksamhet bör häraderna bilda fungerande helheter som mer eller mindre självständigt kan ta hand om den allmänna ordningen och brottsbekämpningen på sitt område. Ett effektivt fungerande häradsystem kan på ett ändamålsenligt sätt svara på verksamhetsomgivningens utmaningar och de tillfälliga ändringar som sker i den. En annan punkt som ska utvecklas och klarläggas är polisens styrsystem till den del någon som är utanför den egentliga polisorganisationen deltar i styrningen. Målet bör vara att den nuvarande parallellstyrningen som inte ingår i förvaltningen avskaffas och att ett omfattande och öppet nätverkssamarbete utvecklas.

#### *6. Ekonomiska resurser som krävs på grund av den ändrade verksamhetsomgivningen och polisverksamhetens utmaningar*

I det nya regeringsprogrammet fastslås det att brottsbekämpning och -utredning är de viktigaste utvecklingsmålen för polisverksamheten. Regeringsprogrammet konstaterar vidare att polisens serviceförmåga och verksamhetsförutsättningar bör tryggas så att medborgarnas förtroende för polisens förmåga att klara sina uppgifter bibehålls på en hög nivå. I programmet finns också inskrivet bland annat att tillgången på polistjänster ska förbättras i alla delar av Finland i enlighet med betänkandet av Koski-arbetsgruppen, att intagningen till polisutbildningen ökas på grund av att ett stort antal poliser kommer att gå i pension inom en snar framtid och att en yrkesskicklig personal inom polisen bör tryggas.

I praktiken förutsätter dessa förpliktelser och i synnerhet uppnåendet av målen i programmet för den inre säkerheten att polisen har tillräckliga resurser. Redan nu är antalet poliser mindre i Finland i förhållande till invånarantalet jämfört med de andra nordiska länderna. För att trygga en balanserad tillgång på polistjänster är det dessutom viktigt att polisen vid utryckningar som kräver direkta åtgärder är framme så snabbt som möjligt. Detta innebär att tillgången på poliser bör tryggas även i glesbygden. Utöver tillräckliga personalresurser bör också polisens utrustning hållas i ändamålsenligt skick. På grund av den snabba tekniska utvecklingen kräver detta ibland omfattande investeringar. Ett exempel är upprättandet av ett gemensamt informationsnätverk för myndigheter, det s.k. VIRVE-projektet, som pågår som bäst.

För 2004 har polisen i enlighet med inrikesministeriets riktlinjer inriktat sina ekonomiska resurser på att hålla antalet poliser på dess nuvarande nivå och att genomföra sådana investeringar och anskaffningar som stöder de funktionella målen som satts upp för polisens verksamhet. Beträffande polisbudgeten för 2004 ser det ut att vara möjligt att uppfylla de överenskomna förpliktelserna med tillgänglig finansiering, medan överföringarna från tidigare år kommer att minska avsevärt fr.o.m. år 2005. Detta ökar



utmaningarna för de kommande årens finansiering.

Den senaste tidens exempel har visat att det med en rimlig tilläggsfinansiering är möjligt att avsevärt förbättra produktiviteten. Bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten har lidit av utredarbrist eftersom arbetet anses vara så belastande. Ministeriets nuvarande ledning har försökt åtgärda problemet genom tilläggsanslag, vilket redan har lett till resultat.

## II Komplettering av utredningen

### 1. Programmet för den inre säkerheten

Inrikesministeriet har den 4 juni 2004 kompletterat utredningen med ett sammandrag av programmet för den inre säkerheten (version 02, 1.6.2004) som tillställts utskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt*

Utskottet behandlar i sitt utlåtande det projekt för den inre säkerheten som baserar sig på ett projekt som tillsattes av inrikesministeriet den 2 oktober 2003.

Ordförande för projektet ledningsgrupp var inrikesminister Kari Rajamäki och viceordförande justitieminister Johannes Koskinen. Medlemmar i ledningsgruppen var omsorgsminister Liisa Hyssälä och andra finansminister Ulla-Maj Wideroos.

Projektet har dessutom haft en styrgrupp med representanter från åtta ministerier, ett programsekretariat och beredningsgrupper.

Enligt projektbeslutet är syftet med programmet för inre säkerhet att fastställa en målnivå för den inre säkerheten, som motsvarar medborgarnas förväntningar i fråga om trygghet i vardagen och som stöder ett fungerande samhälle. Dessutom har programmet haft till uppgift att definiera vilka åtgärder och vilka resurser genomförandet kräver.

Projektets uppgift har varit att kartlägga de viktigaste utvecklingstrenderna och eventuella framtida hot mot den inre säkerheten. Samtidigt har också en bedömning gjorts av vad social säkerhet innebär. I enlighet med beslutet att tillsätta projektet utgör programmet för den inre säkerheten en del av den säkerhets- och försvarspolitiska redogörelsen. Dessutom har projektet till uppgift att ange mål och åtgärder inom de del-

områden av säkerheten som nämns i beslutet. Dessutom ska en tidtabell för genomförandet av dessa mål och åtgärder göras upp. Tidpunkterna för eventuella lägesrapporter ska också beskrivas och fastställas.

Utöver det ovan nämnda ska effektmål och utvärderingsmetoder, som används när resultaten bedöms, enligt uppdraget fastställas för varje delområde i programmet för den inre säkerheten. De metoder som används för att mäta säkerhetsnivån ska vara pålitliga och internationellt jämförbara. På detta sätt säkerställs att utvecklingen i Finland kan jämföras med internationella undersökningar om brottsoffer, brott och återfallsbrottslighet.

#### *Den inre säkerheten i dag och de viktigaste utmaningarna inför framtiden*

Finland hör till de säkraste länderna i Europa. Den största avvikelser från den allmänna linjen är antalet våldsbrott. Antalet våldsbrott, i synnerhet brott mot liv, är i Finland det högsta i Västeuropa i relation till befolkningen. En annan betydande avvikelse är att det i Finland inträffar mycket fler olycksfall i hemmet och under fritiden än i de övriga nordiska länderna.

För att förbättra den inre säkerheten måste därför åtgärder vidtas för att minska antalet brott mot liv och våldsbrott i allmänhet och i synnerhet olycksfallen i hemmet och under fritiden. Vi bör förbereda oss på den framtida utvecklingen genom att förebygga hot och utmaningar som kan påverka den inre säkerheten.

Den största utmaningen för den inre säkerheten under de närmaste åren är att förebygga ökad utslagning. Antalet personer som hamnar utanför samhället kan öka och förorsaka allvarliga personliga, samhälleliga och nationalekonomiska problem, t.ex. utsatthet för sjukdomar och olyckor och för tidig död. Utslagning är fortfarande den största orsaken till en brottslig livsstil.

Andra viktiga utmaningar för den inre säkerheten i framtiden är:

Informationssamhället blir mera sårbart

— Samhället blir allt mer beroende av data-nät och datasystem. Säkerheten hotas av sårbarheten i säkerhetsmyndigheternas kommunikations- och datasystem och Internet.

En utlandsstyrd hård brottskultur får större inflytande

— Kriminella organisationer som leds från utlandet kan få ett större inflytande över den gränsöverskridande brottsligheten. Den nya brottskulturen ökar riskerna för mutor, påtryckningar och hot mot myndigheter. Finlands ställning som världens minst korrumperade land kan äventyras.

Gränssäkerheten och tullövervakningen

— Den inre säkerhetsnivån och den sociala ojämlikheten i de länder som gränsar till Finland och en försämrad nivå på den ryska gränsövervakningen är viktiga frågor. Ökad illegal invandring är ett hot mot säkerheten.

Antalet olyckor ökar

— Antalet olycksfall i hemmet och under fritiden kan öka i och med att befolkningen åldras och missbruket av droger och alkohol ökar.

Människornas vardagstrygghet försämras

— Med hänsyn till den enskildes vardagstrygghet är antalet vanliga brott och uppklärningsprocenten och ett regionalt jämlikt utbud av säkerhetstjänster mycket viktiga frågor. Samtidigt måste nya verksamhetsmodeller och -former tas fram för att förebygga, utreda och följa upp kriser och våld i familjer.

Enligt programmet för den inre säkerheten är målet fram till 2015 att Finland är Europas säkraste land. Säkerheten garanteras av en väl fungerande offentlig sektor vars verksamhet fokuse-

rar på förebyggande arbete. Högklassiga tjänster som svarar mot människornas förväntningar på den inre säkerheten tryggas genom samarbete mellan myndigheterna samt genom partnerskap med intressegrupper och den privata sektorn.

För att främja att den långsiktiga målsättning som går till år 2015 ska uppnås, definieras vissa strategiska riktlinjer för centrala områden av programmet för den inre säkerheten. Dessutom fastställs strategiska linjer och åtgärder för att minska de brottsformer som regeringen har lyft fram i sitt program. I samband med de strategiska linjerna har de nyckeltal och indikatorer som används när genomförandet bedöms fastställts. I programmet ingår också särskilda mål, och syftet är att de ska fullföljas före den nuvarande regeringsperiodens utgång.

#### *Utvärdering av programarbetet för den inre säkerheten*

I sin begäran om en utredning påpekade utskottet att man i samhället bör fastställa så konkreta mål som möjligt för nivån på den inre säkerheten och de åtgärder som behövs inom olika delområden, samtidigt som man förbinder sig att finansiera denna nivå. På detta sätt tryggas polisens och andra myndigheters möjligheter sköta sina uppgifter på lång sikt och på det sätt omgivningen kräver.

Utskottet har med stor tillfredsställelse tagit emot ministeriets utredning. Inrikesminister Kari Rajamäki har lett den sektoröverskridande arbetsgruppen som enhälligt beredde programmet för den inre säkerheten. Programmet är mycket viktigt och avancerat. I programmet ingår strategiska linjer och dessutom klara mål, och konkreta förslag till åtgärder som måluppfyllelsen kräver. Utskottet anser att programmet måste godkännas och genomföras aktivt. Programmets långsiktiga mål sträcker sig fram till 2015. Programmet förutsätter emellertid att åtgärder vidtas omedelbart i syfte att uppnå målen för den första fasen och för att säkerställa måluppfyllelsen på lång sikt. Dessutom gäller det att se till att genomförandet av programmet följs upp och att programmet uppdateras.

Utgångspunkten för programmet för den inre säkerheten har varit att de åtgärder som föreslås i programmet för det mesta ska genomföras med befintliga resurser. Det är emellertid inte möjligt i fråga om alla åtgärder. I programmet ingår sammanlagt 80 åtgärder och av dem kräver genomförandet av 25 åtgärder tilläggsfinansiering. Det årliga behovet av tilläggsfinansiering är cirka 50 miljoner euro, det vill säga sammanlagt cirka 150 miljoner euro före utgången av riksdagens mandatperiod.

Utskottet anser det motiverat att riksdagen reserverar de ekonomiska resurser som behövs för att programmet ska kunna förverkligas. Annars kan programarbetet inte fortskrida enligt den planerade tidtabellen. När kostnaderna för den inre säkerheten avvägs måste man både se på de kostnader som brottsligheten och olyckorna förorsakar och de kostnadsbesparingar som de säkerhetsförbättrande åtgärderna medför. Dessutom bör de mänskliga förluster som vållas av brottslighet och olyckor beaktas.

Syftet med det ramsystem som är förbundet med statsbudgeten är att stöda en stabil ekono-

mi. Ramsystemet bör emellertid vara så flexibelt att det tillåter finansiering av åtgärder som anses viktiga i samhället. Förvaltningsutskottet har flera gånger i sina utlåtanden om budgetpropositionerna påpekat att det inte råder balans mellan polisens uppgifter och den finansiering verksamheten förutsätter. Programmet för den inre säkerheten, som är omfattande och detaljerat, utgör en bra plattform för kravet att förvaltningsområdena bör få de resurser till sitt förhållande som ett effektivt genomförande av programmet förutsätter.

Som utskottet ser det har den inre säkerheten i vid bemärkelse blivit allt viktigare den senaste tiden både inom det internationella samarbetet och nationellt, och därför önskar utskottet att dessa frågor skulle väga tyngre också i regeringens arbete och arbetssätt.

#### *Utlåtande*

Förvaltningsutskottet anför

*att statsrådet beaktar utskottets ovan anförda ståndpunkter.*

Helsingfors den 18 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent  
vordf. Veijo Puhjo /vänst  
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml  
Nils-Anders Granvik /sv  
Lasse Hautala /cent  
Hannu Hoskonen /cent  
Esko Kurvinen /saml

Kari Kärkkäinen /kd  
Heli Paasio /sd  
Satu Taiveaho /sd  
Tapani Tölli /cent  
Ahti Vielma /saml  
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.