Utlåtande LaUU 16/2021 rd– SRR 4/2021 rd

Lagutskottet

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 4/2021 rd): Ärendet har lämnats till lagutskottet för eventuellt utlåtande till förvaltningsutskottet. Tidsfrist: 12.11.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- polisöverinspektör Sami Ryhänen, inrikesministeriet
- utvecklingsråd Aarne Kinnunen, justitieministeriet
- justitieråd Jarmo Littunen, högsta domstolen
- president Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- biträdande riksåklagare Jukka Rappe, Åklagarmyndigheten
- överdirektör Riku Jaakkola, Domstolsverket
- chef Anu Koivuluoma, Domstolsverket
- utvecklingsdirektör Riitta Kari, Brottspåföljdsmyndigheten
- diskrimineringsombudsman Kristina Stenman, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- polisöverinspektör Minna Ketola, Polisstyrelsen
- chef för samhällsrelationer Saana Nilsson, skyddspolisen
- verksamhetsledare Leena-Kaisa Åberg, Brottsofferjouren
- biträdande professor Tatu Hyttinen
- professor Kimmo Nuotio.

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I redogörelsen beskriver statsrådet läge och förändringskrafter inom den inre säkerheten i Finland samt lägger fast målen för den inre säkerheten och riktningen för utvecklingen de kommande åren. Målet med redogörelsen är att säkerställa att den inre säkerheten fortsätter att utvecklas så att Finland i framtiden är ett allt säkrare land för alla människor och människogrupper. Den inre säkerheten inventeras fram till 2030.

Redogörelsen är den andra i ordningen. I sitt utlåtande om den första redogörelsen beklagade lagutskottet att den inre säkerheten hade inskränkts till att bara gälla aktörer inom inrikesförvaltningen och att den inte gick närmare in på de övriga aktörernas roll (LaUU 14/2016 rd, s. 2). Redogörelsen åsidosatte exempelvis den roll som ett fungerande åklagar- och rättsväsende spelar för att upprätthålla samhällsfreden. Vidare hade andra myndigheter och ministerier inte hörts i någon större utsträckning.

Den nu aktuella redogörelsen innefattar en bredare säkerhetsuppfattning, vilket lagutskottet anser vara motiverat. Ett annat positivt inslag är att redogörelsen har beretts förvaltningsövergripande och att många aktörer har hörts på bred front. Trots detta fokuserar redogörelsen fortfarande på inrikesministeriets förvaltningsområde. I behandlingen av genomförandet av straffansvar och av straffprocesskedjan koncentrerar sig redogörelsen på polisens roll. Lagutskottet behandlar frågor inom sitt eget ansvarsområde närmare i det följande.

Brottslighet, förebyggande av brott och genomförande av straffansvar

Statsrådet betonar säkerheten i vardagen och understryker allas rätt till säkerhet (avsnitten 3 och 3.1). Lagutskottet anser att detta är motiverat och vill särskilt lyfta fram familjevåld och våld i nära relationer, eftersom hemmet kan vara den farligaste platsen för många människor och det finns plats för förbättringar i Finland vad gäller att minska våldet i familjer och nära relationer (avsnitt 3.3.7).

Redogörelsen tar fasta på behovet av att förebygga brottslighet och andra faktorer som försämrar den inre säkerheten samt vikten av att tilliten till myndigheterna är fortsatt hög (avsnitt 5). Enligt lagutskottet finns det anledning att betona dessa omständigheter (se även LaUU 14/2016 rd, s. 2). Som det sägs i redogörelsen är det också ekonomiskt lönsamt att förebygga brott, eftersom de brottsrelaterade skadorna minskar och kostnaderna för behandling av brott och verkställighet av straff sjunker. Fokus i myndigheternas verksamhet flyttas allt mer från reaktiva tjänster till förebyggande och tidigt stöd, enligt redogörelsen (avsnitt 5.4.1). Trots betoningen på förebyggande insatser innehåller redogörelsen inga tydliga konkreta åtgärder i den riktningen, inte heller några resurser till myndigheterna, påpekar utskottet.

Med tanke på sitt eget ansvarsområde konstaterar lagutskottet att risken för att åka fast är av väsentlig betydelse för att förebygga brottslighet och brott och därmed för att förbättra säkerheten. Det är också av betydelse att påföljder garanterat kan dömas ut, likaså inom vilken tid de kan verkställas efter att ett brott har begåtts. Effektivast vore det om en sanktion kunde sättas in så

snabbt som möjligt. Samtidigt spelar lagstiftningen en roll eftersom meningen med strafflagen a priori är att förhindra oönskat beteende. Därför är det viktigt att bestämmelserna om brottsrekvisit och straff är ändamålsenliga och uppdaterade. Dessa omständigheter och de eventuella behov av att utveckla nuläget för att förbättra den inre säkerheten behandlas knappt i redogörelsen.

Också i fortsättningen kommer åtgärder för att ingripa vid brott och ett fungerande straffrättsligt system att inta en central roll för den inre säkerheten, eftersom brott begås och alla brott inte kan förhindras. Därför är det viktigt att medborgarna kan lita på det straffrättsliga systemet och på att det straffrättsliga ansvaret realiseras.

I ljuset av det som utskottet säger ovan är det positivt att uppklarningsgraden för de allvarligaste brotten mot liv och hälsa samt brott mot människors fysiska integritet och mot barn fortfarande är relativt hög, enligt redogörelsen. Av redogörelsen framgår det emellertid att det inte har varit möjligt att avsätta tillräckliga resurser för att utreda lindrigare brott och avslöja dold brottslighet (avsnitt 3.6.7). Också i utfrågningar har sakkunniga pekat på vardagsbrottslighet vid verkställighet av straffansvaret har fått mindre uppmärksamhet än den allvarliga brottsligheten. Det beror på att den myndighetskedja som har hand om verkställigheten av straffansvar i första hand fokuserar på allvarlig brottslighet, när resurserna är knappa. Utskottet anser det vara en oroväckande utveckling, eftersom explicit förebyggande och uppklarning av vardagsbrottslighet spelar en avgörande roll för säkerheten i vardagen. Att inte vardagsbrottslighet och lindriga brott klaras upp minskar det straffrättsliga systemets legitimitet och försämrar medborgarnas tillit till systemet.

Enligt redogörelsen (avsnitt 3.6.13) har brottsoffrens ställning på det hela taget förbättrats de senaste åren i och med ändrad lagstiftning och utvecklat servicesystem. Dessutom är det fler som anlitar brottsoffertjänster. Utmaningar och utvecklingsobjekt för verksamheten som nämns är möjligheterna att nå olika grupper av brottsoffer samt att se och beakta deras särskilda behov på lika villkor i hela landet. Också i sakkunnigutfrågningen kom det fram att många vanliga brott fortfarande är dolda brott och att alla offer fortfarande inte får tillräcklig information om stödtjänster. I synnerhet minoriteters och marginella gruppers möjligheter att få tillgång till hjälp och stöd bör beaktas bättre, enligt information till utskottet. I ljuset av detta anser utskottet det vara viktigt att ta fram stödtjänster för brottsoffer, och utskottet stöder målen och åtgärderna i redogörelsen (avsnitt 5.4.4).

Straffprocesskedjan

Behandlingen av brottmål innefattar flera olika faser och aktörer. Straffprocesskedjan inleds med en förundersökning som görs av polisen. Sedan utför åklagaren åtalsprövning och beslutar om att väcka eller låta bli att väcka åtal. Om åtal väcks avgörs målet i rättegång i domstol. I slutet av straffprocessen verkställs straff, vilket vanligen är Brottspåföljdsmyndighetens ansvar. Vidare har rättshjälpen en framträdande roll i straffprocessen.

Lagutskottet välkomnar att också andra aktörers än polisens roll i straffprocesskedjan beaktas bättre i den här redogörelsen än i den första redogörelsen. Tyngdpunkten ligger dock på polisen och inrikesministeriets förvaltningsområde, medan verksamheterna inom justitieministeriets förvaltningsområde, åklagare, rättshjälp, domstolar och verkställighet av straff, inte behandlas med samma exakthet eller konkretion. Det är beklagligt, anser utskottet.

Lagutskottet har upprepade gånger påmint om att en fungerande kedja i straffrättsvården kräver balanserad och tillräcklig resurstilldelning till alla myndigheter som ingår i straffprocesskedjan, alltså polis, åklagare, domstolar, rättshjälp och Brottspåföljdsmyndigheten (se LaUU 11/2021 rd, LaUU 1/2021 rd, LaUU 3/2019 rd samt bl.a. LaUU 8/2020 rd, LaUU 3/2020 rd, LaUU 5/2019 rd, LaUU 4/2018 rd, LaUU 13/2017 rd, LaUU 7/2017 rd, LaUU 15/2016 rd, LaUU 14/2016 rd och LaUU 6/2015 rd). Utskottet delar därför statsrådets uppfattning om att straffprocesskedjan måste ses som en helhet (avsnitt 3.6.9 och 5.10.8). Om exempelvis polisen i början av straffprocessen beviljas tilläggsresurser, måste också åklagare, rättshjälp, domstolar och verkställighet av straff senare i kedjan relativt sett ges motsvarande resursökning. Det beror på att resurserna och resultaten hos de som befinner sig tidigare i kedjan direkt påverkar arbetet hos dem som finns längre fram i kedjan. Ojämn resurstilldelning i kedjan leder till ”flaskhalsar”, vilket innebär att saker och ting inte framskrider smidigt och effektivt i straffprocessen. Det bör också noteras att adekvata anslag inte bara garanterar att straffansvaret kan verkställas utan också står för fungerande rättssäkerhet för såväl brottsoffer som brottsmisstänkta (se LaUU 14/2016 rd).

Utskottet hänvisar också till sina tidigare utlåtanden om budgetpropositioner och planer för de offentliga finanserna (se LaUU 11/2021 rd och de utlåtanden som nämns där), där utskottet fäster allvarlig uppmärksamhet vid de otillräckliga anslagen för aktörerna inom justitieministeriets förvaltningsområde. Nyligen i utlåtandet om planen för de offentliga finanserna våren 2021 (LaUU 11/2021 rd) ansåg lagutskottet att det finns betydande brister i basfinansieringen inom justitieministeriets förvaltningsområde och att de måste rättas till med en gång. I synnerhet resursläget vid domstolarna, Brottspåföljdsmyndigheten, Åklagarväsendet och den offentliga rättshjälpen är ohållbar. Följaktligen ansåg utskottet att en korrigering av situationen kräver en permanent höjning av basfinansieringen.

Vad gäller verkställigheten av straff lyfter utskottet fram säkerhetsläget i fängelserna, eftersom våldet och hoten mot både personal och fångar har ökat betydligt. Det bedöms bero bland annat på att antalet fångar med kopplingar till organiserade kriminella grupper har ökat avsevärt. Ett nytt och mycket oroväckande fenomen är enligt utskottet det kriminella gänget Mantaqa som har vuxit fram ur gatugäng. Brottspåföljdsmyndigheten bedömer att det i dagsläget utgör ett betydande hot mot personalens säkerhet. Situationen har försvårats ytterligare av de knappa personalresurserna. Med hänvisning till tidigare utlåtanden uttrycker utskottet sin oro för säkerheten i fängelserna och anser att situationen kräver både snabba och långsiktiga åtgärder för att öka resurserna samt praktiska åtgärder vars tillräcklighet och funktion bör följas noggrant (se LaUU 11/2020 rd och LaUU 8/2020 rd).

Följaktligen påpekar utskottet med eftertryck att myndigheterna har otillräckliga resurser och understryker att adekvata resurser för myndigheterna är av största vikt för att upprätthålla och utveckla den inre säkerheten. För att tillgodose dessa behov inom inre säkerhet och rättsvård och för att trygga tillgången till adekvata tjänster behöver de permanenta anslagen höjas med cirka 10 procent fram till 2030 jämfört med ramnivån 2020, om statsfinanserna tillåter det. Den bedömningen ingår i redogörelsen (avsnitt 5.10.12). Utskottet konstaterar att detta behov av tilläggsresurser inte har beaktats i vare sig ramberedningen eller budgetberedningen. Utskottet anser att de föreslagna tilläggsresurserna är nödvändiga, eftersom det i ljuset av tillgängliga data inte går att uppnå målen i redogörelsen med nuvarande resurser.

För att säkerställa att straffprocesskedjan fungerar korrekt och effektivt är det dessutom väsentligt att eventuella behov av att utveckla lagstiftningen och procedurerna utreds.

Domstolarna

Den inre säkerheten medverkar till att skapa samhällsfred, vilket enligt redogörelsen manifesteras i tilliten till myndigheterna och förvaltningen. Lagutskottet konstaterar att också domstolarna har en framträdande roll för att upprätthålla den inre säkerheten och samhällsfreden, eftersom störningar i domstolsväsendets verksamhet eller minskat förtroende för domstolsväsendet skulle ha negativa konsekvenser för den inre säkerheten.

Domstolarnas roll för att upprätthålla samhällsfreden i andra ärenden än brottmål nämns däremot inte i redogörelsen. Det hade emellertid varit motiverat att göra en mer omfattande bedömning av domstolarnas betydelse för den inre säkerheten, eftersom domstolarna utöver brottmål också behandlar ärenden som berör medborgarna och samhället på bred front, bland annat tvistemål och förvaltningsprocessuella ärenden, som också har en stark koppling till den inre säkerheten och samhällsfreden. Till exempel korrekt och snabb behandling av mål och ärenden främjar inte bara rättssäkerheten utan också tilliten till domstolarna och bidrar därmed till den inre säkerheten och samhällsfreden.

Utskottet vill också peka på förvaltningsdomstolarnas roll för att upprätthålla samhällsfreden i frågor om invandring, eftersom den dimensionen åsidosätts i redogörelsen, trots att redogörelsen i övrigt behandlar invandring och behandlingen av migrationsärenden vid Migrationsverket (avsnitten 3.5 och 5.9.4). Precis som straffprocessen är det motiverat att behandla migrationsprocessen sammanhållet och därmed se till att både Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna har förutsättningar att behandla migrationsärenden så smidigt och så snart som möjligt.

Rättsstaten, rättssäkerheten och rättsvården

Lagutskottet har flera gånger tidigare med eftertryck påtalat de långa behandlingstiderna i rättsprocesserna (se LaUU 11/2021 rd, LaUU 1/2021 rd, LaUU 3/2019 rd, LaUB 13/2012 rd, LaUU 13/2010 rd, LaUU 28/2009 rd och LaUU 5/2009 rd och de utlåtanden som nämns i dem). Trots vissa lagreformer som har förbättrat situationen kan rättegångar fortfarande ta orimligt lång tid, och läget har försvårats ytterligare av coronapandemin. Kostnaderna för rättegångar och de höga rättegångsavgifterna kan bli ett hinder för rättssäkerheten. Dessa omständigheter har också uppmärksammats i laglighetsövervakningen. När ärenden fördröjs, behandlingstider förlängs och rättegångar blir dyrare orsakar det allvarliga olägenheter för parterna och är problematiskt inte bara för parterna utan också i ett vidare perspektiv för hela samhället. I utlåtandet om berättelsen 2019 från riksdagens justitieombudsman ansåg lagutskottet att det är både nödvändigt och motiverat att göra en omfattande utredning inklusive åtgärdsförslag av hur rättsstatsprincipen och rättssäkerheten tillgodoses och vilka lagstiftningsmässiga och andra metoder som behövs för att säkerställa och stärka dessa (se LaUU 1/2021 rd).

I behandlingen av planen för de offentliga finanserna upprepade lagutskottet den ståndpunkten och konstaterade att frågor om rättsstaten och rättssäkerheten får allt större aktualitet i och med att anslagen för rättsvården är otillräckliga, målen och ärendena blir fler, behandlingstiderna blir

längre och personalen belastas. Enligt utskottet var det motiverat att statsrådet sammanställer en särskild redogörelse om tryggande och stärkande av rättsstaten och om rättsvårdens förutsättningar (se LaUU 11/2021 rd).

Den nu aktuella redogörelsen belyser den inre säkerheten och fokuserar på inrikesministeriets förvaltningsområde. Också i redogörelsen för straffansvar och straffprocesskedjan dominerar polisens roll. Det undanröjer således inte behovet av att separat och i större utsträckning utreda lägesbilden och utvecklingsbehoven vad beträffar rättsstaten och rättssäkerheten samt rättsvårdens förutsättningar. Det finns i stället, som det sägs ovan, oberoende skäl för och ett aktuellt behov av en sådan utredning, även med beaktande av att problemen fortfarande existerar och situationen inte har förbättrats. Av denna anledning upprepar lagutskottet sina tidigare konstateranden och anser att statsrådet så snart som möjligt under den pågående valperioden bör utarbeta en särskild redogörelse om rättsstaten och rättssäkerheten samt rättsvårdens förutsättningar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet anför

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors 7.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Marko Kilpi saml
medlem Mari Rantanen saf
medlem Suldaan Said Ahmed vänst
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
ersättare Tuomas Kettunen cent
ersättare Jari Kinnunen saml

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.