

Förvaltningsutskottet

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 4/2020 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Kai Sauer, utrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Eero Kytömaa, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef Janne Kuusela, försvarsministeriet
- polisöverinspektör Niina Uskali, Polisstyrelsen
- chef, poliseråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- biträdande chef Tero Kurenmaa, centralkriminalpolisen
- biträdande chef Raimo Pyysalo, Migrationsverket
- äldre regeringssekreterare Teija Pellikainen, Säkerhetskommittén
- major, doktor i militärvetenskaper Antti Paronen, Försvarsmakten
- forskare, doktor i militärvetenskaper Saara Jantunen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- vd. överdirektör Sauli Pahlman, Transport- och kommunikationsverket
- forskningschef Hanna Smith, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- arbetslivsprofessor Martti Lehto
- arbetslivsprofessor Jarno Linnéll
- forskarstuderande, King's College London Juha Saarinen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- kommunikationsministeriet
- Åklagarmyndigheten
- Polisyreshögskolan
- Nödcentralverket
- Räddningsinstitutet
- Tullen
- Försörjningsberedskapscentralen

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

- Finlands Kommunförbund
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- biträdande professor Katri Pynnöniemi.

Inget yttrande av

- statsrådets kansli
- Krishanteringscentret.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Säkerhetsredogörelserna som helhet

I den aktuella redogörelsen fastställs utgångspunkterna för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Man gör en bedömning av omvärlden och lägger fram de viktigaste målen och prioriteringarna för utrikes- och säkerhetspolitiken genom vilka statsrådet ska stärka Finlands säkerhet och välfärd. Statsrådet har för avsikt att separat ge en försvarsredogörelse, vars beredning styrs av omgivningsanalysen i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen. Till de samlade säkerhetsredogörelserna hör också redogörelsen för den inre säkerheten, som är viktigast med tanke på förvaltningsutskottets ansvarsområde. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att beredningen av olika säkerhetsrapporter grundar sig på en gemensam lägesbild, även om omvärlden delvis beskrivs med olika prioriteringar.

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om den föregående utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (FvUU 40/2016 rd — SRR 6/2016 rd) framfört att uppgiftsområdet för den inre säkerheten i dag mer än tidigare sträcker sig in över området för den traditionella utrikes- och säkerhetspolitiken. Den sakkunskap som aktörerna inom den inre säkerheten innehar behövs inom den internationella diplomatin, i förhandlingar och avtalsprocesser och i annat internationellt samarbete.

Utskottet välkomnar att säkerheten granskas ur ett brett perspektiv i den aktuella redogörelsen. Det är nödvändigt att granska säkerhetsfrågorna som en omfattande helhet för att man ska kunna upptäcka ömsesidiga beroendeförhållanden och faktorer och fenomen som har en central inverkan på Finlands säkerhet. Olika hot och risker är allt tätare sammanvävda med varandra. Fördelningen mellan den yttre och den inre säkerheten kan inte längre göras, utan dessa olika dimensioner av säkerheten är nära förbundna med varandra. Genom utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder påverkar man också den inre säkerheten, och åtgärderna för den inre säkerheten stöder den yttre säkerheten.

Förvaltningsutskottet har under den föregående valperioden avgett ett betänkande om den första redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd — SRR 5/2016 rd). I betänkandet beskrivs omvärlden för den inre säkerheten i vid bemärkelse och analyseras utvecklingsbehoven. I ett ställningstagande med anledning av redogörelsen förutsätter riksdagen att regeringen senast 2021 lämnar en ny övergripande redogörelse om den inre säkerheten. Redogörelsen ska innehålla en bedömning av lägesbilden för, hot mot och tillståndet för den inre säkerheten, medborgarnas upplevelse av säkerhet och kapaciteten och verksamhetsresultaten hos de myndigheter som har hand

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

om den inre säkerheten, utvecklingsbehov och utmaningar i fråga om verksamheterna, utvecklingsåtgärder som krävs för att olika uppgifter ska kunna skötas ändamålsenligt samt för de mer långsiktiga ekonomiska resurserna och andra resurser som behövs för olika uppgifter. Redogörelsen för den inre säkerheten ska enligt planerna lämnas till riksdagen under vårsessionen 2021. Vid behandlingen kommer förvaltningsutskottet att noggrant och i ett brett perspektiv sätta sig in i bland annat lägesbilden av den inre säkerheten och förändringarna i omvärlden.

För uppföljningen av beredningen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen, försvarsredogörelsen och redogörelsen för den inre säkerheten har det under innevarande valperiod tillsetts parlamentariska uppföljningsgrupper. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att säkerhetsredogörelserna även i fortsättningen bereds i parlamentariskt samarbete.

Enligt redogörelsen kräver exempelvis bedömningen av möjligheterna och hoten med ny teknik med tanke på den övergripande säkerheten kontinuerlig framförhållning och beredskap. Samtidigt är det skäl att betona förmågan att identifiera farligheten och sannolikheten för olika hot för att man ska kunna förbereda sig på dem på rätt sätt. Inriktandet av beredskapsåtgärderna förutsätter också prioritering av hoten.

Utskottet anser fortfarande att det är viktigt att de relativt begränsade resurser som står till buds med tanke på den övergripande säkerheten i allt högre grad koncentreras också till arbetet inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid att myndigheterna för den inre säkerheten har tillräckliga resurser. De myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten, framför allt polisen och Gränsbevakningsväsendet, har en central roll när det gäller att skydda samhället. Dessa myndigheter är också först med att möta nya typer av säkerhetshot som beskrivs i redogörelsen, såsom olika former av hybridpåverkan. Myndigheterna ska ha uppdaterade befogenheter och tillräckliga resurser också för att bemöta nya slags hot. Också vid riksdagsbehandlingen av olika redogörelser är det nödvändigt att tydligare än tidigare granska den övergripande säkerhet som skapas utifrån den inre och yttre säkerheten och dess olika gränssnitt.

Centrala förändringar i omvärlden och svar på dem

Målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att stärka Finlands internationella ställning, trygga statens självständighet och territoriella integritet, stärka Finlands säkerhet och välfärd samt upprätthålla ett fungerande samhälle. Det centrala målet är att förhindra uppkomsten av väpnade konflikter och situationer som äventyrar Finlands säkerhet eller samhällets funktionsförmåga eller att Finland råkar i en militär konflikt.

Omvärlden för utrikes- och säkerhetspolitiken har redan under en längre tid genomgått en kraftig förändring. I redogörelsens beskrivning av verksamhetsmiljön lyfter man bland de globala utmaningarna fram frågor som gäller bland annat klimatförändringen, migrationen, befolkningsutvecklingen, hotet om terrorism och våldsam radikaliserings samt ny teknik. Alla dessa är omfattande och mångdimensionella fenomen och har också samband med förvaltningsutskottets ansvarsområde. De globala problemen är sammanlänkade och har en koppling till krig och konflikter. De kan orsaka ojämlikhet, framkalla utsiktslöshet, öka skiljelinjerna och de populistiska rörelsernas attraktionskraft. Till de globala utmaningarna räknas också epidemier och pandemier. Förvaltningsutskottet behandlar i detta utlåtande de frågor som är av särskild betydelse med tan-

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

ke på den inre säkerheten. Utskottet har behandlat dessa fenomen och exempelvis hybridhoten i stor utsträckning i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd).

Relationerna mellan stormakterna har förändrats snabbt, vilket i betydande grad försvårat samarbetet i det regelbaserade internationella systemet och även bidragit till att försämra säkerheten i Finlands och Europas närområden. I redogörelsen har man identifierat hur snabba förändringarna i omvärlden är, det ökande ömsesidiga beroendet mellan globala utvecklingstrender och fenomen samt aktörerna, utmaningarnas storleksklass och deras komplexa karaktär. Alla dessa förutsätter en stark förmåga att förstå och påverka omvärlden samt att förbereda sig på förändringar. Den säkerhetspolitiska omgivningen består av komplicerade och sammankopplade faktorer, vilket talar för behovet av en bred strategi i hotbedömningarna.

Säkerhetsläget i Finlands och Europas närområden är instabilt och svårt att förutse. Stormakternas ökade inbördes konkurrens och deras allt mindre engagemang för det regelbaserade internationella systemet och för folkrätten har ökat de internationella spänningarna. Spänningarna ökar också i Finlands närområden, vilket bland annat är en följd av att fördragssystemet för vapenkontroll har försvagats, påverkansmetoderna utvecklats och blivit mångsidigare samt att cybermiljön fått större betydelse. Säkerheten i Finlands omvärld har blivit mer instabil och denna förändring bedöms bli långvarig. Utskottet konstaterar att den största förändringen har skett i de faktorer som påverkar säkerheten i Finland utifrån. De här faktorerna kan också utöva påverkan över långa avstånd. De ändringar som beskrivs i redogörelsen har också en central inverkan på den inre säkerheten.

Ur stormaktsperspektiv ligger Finland i ett strategiskt viktigt område där förändringar i det internationella säkerhetsläget direkt återspeglas. Säkerheten i Nordeuropa är enligt redogörelsen i allt högre grad en helhet där förändringar i säkerhetsläget i Östersjöområdet, Finlands arktiska närområden och Nordatlanten är nära sammankopplade. Denna utveckling syns också i det gränsöverskridande samarbetet mellan myndigheterna för den inre säkerheten, där säkerhetsfrågorna i Östersjöregionen och i de arktiska närområdena betonas. Till exempel fungerande och intensiva relationer med Ryssland i upprätthållandet av gränssäkerheten är av största vikt. Även samarbetet med Ryssland i fråga om brottsbekämpning och räddningsverksamhet är enligt den utredning som fått regelbundet. Det nordiska samarbetet är intensivt inom alla sektorer av den inre säkerheten. Östersjöländerna samarbetar i kampen mot organiserad brottslighet (Baltic Sea Task Force).

Utskottet betonar betydelsen av samhällets kriställighet i en omvärld stadd i snabb förändring. För att stärka kriställigheten är det viktigt att upprätthålla den inre säkerheten, som också stärks med utrikes- och säkerhetspolitiska medel. Kriställigheten stärks enligt redogörelsen genom att brett förbereda sig på komplexa hot som påverkar samhällets välfärd och säkerhet. Samhällets vitala funktioner sköts i brett samarbete i enlighet med principen om övergripande säkerhet. Tryggheten av försörjningsberedskapen under alla förhållanden är en viktig del av kriställigheten, vilket har observerats exempelvis under den pågående coronaviruspandemin.

Utskottet betonar att ett nära och fungerande internationellt samarbete är nödvändigt för att upprätthålla säkerheten och bekämpa säkerhetsrelaterade hot. I redogörelsen beaktas betydelsen av internationellt samarbete samt utbyte av information och bästa praxis när det gäller att identifiera,

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

förebygga och bekämpa olika former av internationell, särskilt allvarlig och organiserad brottslighet. Utskottet konstaterar att det finns skäl att fästa större vikt än tidigare vid det hot som den internationella brottsligheten utgör och dess inverkan på Finlands säkerhet. Det behövs även i fortsättningen satsningar på bekämpningen av allvarlig och organiserad brottslighet. Också ur detta perspektiv är det nödvändigt att delta i internationell brottsbekämpning och kontinuerligt utveckla den för att bemöta nya typer av säkerhetshot.

Migrationshantering

Utskottet instämmer i den uppfattning som framförs i redogörelsen om att migrationen är ett betydande och mångfasetterat fenomen som innefattar frågor kring individers och samhällets välfärd och säkerhet. Reglerad och förutsägbar migration kan ha en positiv inverkan på ursprungs- och mottagarländernas situation och utveckling. Till exempel invandring av kunnig arbetskraft kan utgöra en del av den lösning som anknyter till upprätthållandet av försörjningskvoten för äldre samhällen. Detta har identifierats också i Finland och flera projekt pågår för att främja arbetskraftsinvandring. Utskottet konstaterar att också arbetskraftsinvandringen består av flera delområden, vilket bör beaktas vid planeringen av olika åtgärder. Till exempel de specialsakkunniga som kommer till arbete som kräver hög kompetens och de utläningar som sysselsätter sig inom så kallade låglönebranscher har mycket olika utgångspunkter. Utskottet betonar vikten av att spelreglerna för det finländska arbetslivet följs. Man har också fäst allt större uppmärksamhet vid risken för utnyttjande av utländsk arbetskraft.

En betydande del av migrationen är dock oreglerad och delvis svår att förutse. Utskottet konstaterar att det för att hantera migrationen är viktigt att EU och dess medlemsstater fortsätter sitt arbete för att ta itu med de bakomliggande orsakerna i ursprungsländerna. Det handlar om de grundläggande orsakerna till att människor sätter sig i rörelse. Sådana kan vara bland annat våldsamma konflikter, att ett område i och med klimatförändringen blir odugligt för boende eller fattigdom. Konfliktförebyggande, krishantering, utvecklingspolitik, klimatpolitik och handelsekonomiskt samarbete är instrument inom utrikes- och säkerhetspolitiken som mångsidigt och övergripande kan användas för att påverka de bakomliggande orsakerna till migrationen och för att stödja regional stabilitet och utveckling i syfte att minska den migration som beror på tvingande orsaker. Trots avsevärda ekonomiska och andra satsningar har resultaten uppnåtts långsamt. Arbetet behöver dock fortsätta och inriktas allt noggrannare på olika objekt för att åstadkomma en positiv effekt. Det stöd och samarbete som behövs för att undanröja de grundläggande orsakerna ska kunna genomföras så att människor inte behöver lämna sitt hemland i större utsträckning på grund av dessa orsaker. Skötseln av migrationsfrågorna har ett centralt samband med att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Redogörelsen lyfter fram en risk för att oreglerad migration kan orsaka instabilitet inom och mellan stater. Detta gäller också för Finland. Inställningen till olika former av migration skapar också samhälleliga skiljelinjer. Bristande integration av invandrare kan leda till utslagning och till och med till uppkomsten av skuggsamhällen i samhällets utkanter, vilket som fenomen försvagar den inre säkerheten och sammanhållningen i samhället. Utskottet anser det vara viktigt att effekterna av integrationsfrämjande åtgärder följs upp och utvärderas med hjälp av relevanta kriterier, såsom utvecklingen av sysselsättningen. Utskottet har också tidigare ansett det motiverat att även i

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

Finland öka de integrationsfrämjande åtgärdernas förpliktande karaktär och förutsätta att invandrarna har kännedom om det finländska samhällets verksamhetssätt, regler och värderingar.

Utskottet betonar vikten av framsyn i hanteringen av migrationen. Tecknen på migrationskrisen 2015—2016 var exempelvis skönjbara betydligt tidigare. EU:s medlemsstater hade dock inte förberett sig tillräckligt på detta. Utskottet framhåller att vi måste ha beredskap för att antalet inresor snabbt kan skjuta i höjden på nytt. Förutom att en sådan situation belastar asylsystemet innebär massinvandringen alltid också en risk för att en del av invandrarna utgör en säkerhetsrisk i samhället. Till exempel terroristorganisationer kan försöka utnyttja migrationsströmmarna för att röra sig mellan mälländerna.

I redogörelsen framförs att EU:s medlemsstater har olika åsikter i migrationsfrågor. EU:s medlemsstater har strävat efter att effektivisera kontrollen av de yttre gränserna och intensifierat samarbetet för att eliminera människosmuggling och organiserad brottslighet. Utskottet har vid flera tillfällen ansett det nödvändigt att EU:s medlemsstater äntligen får till stånd en gemensam invandrings- och asylpolitik med gemensamma regler som också tillämpas på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna. En gemensamt överenskommen, effektiv och rättvis asylpolitik främjar förutsägbarheten och en kontrollerbar situation samt stöder samtidigt förverkligandet av redogörelsens säkerhetspolitiska mål. Enskilda medlemsstater kan begränsa den fria rörligheten för Schengenområdet genom att tillfälligt införa kontroller vid de inre gränserna. Migrationsrörelsen kan ändå inte kontrolleras på ett hållbart sätt genom att de enskilda staterna vidtar separata åtgärder, utan endast genom ett nära samarbete mellan medlemsländerna. Utskottet konstaterar i detta sammanhang för tydlighetens skull att asylsökande inte omfattas av den fria rörligheten.

Utskottet konstaterar att kommissionen den 23 september utfärdade ett övergripande meddelande om en reform av migrations- och asylpolitiken (New Pact on Migration and Asylum, FvUU 25/2020 rd — E 125/2020 rd). I samband med meddelandet har det dessutom lagts fram fem lagstiftningsförslag, varav tre är nya (förordning om migrationshantering FvUU 6/2021 rd — U 62/2020 rd, förordning om krissituationer och force majeure-situationer FvUU 10/2021 rd — U 61/2020 rd samt förordning om sällning vid de yttre gränserna FvUU 9/2021 rd — U 60/2020 rd). De två övriga förslagen baserar sig ändrade på kommissionens förslag från 2016 (procedurförordningen, GrUU 5/2021 rd och Eurodacförordningen, GrUU 27/2020 rd). Dessutom har sex förslag som lagts fram under den föregående kommissionens mandatperiod lämnats som sådana som underlag för de fortsatta förhandlingarna.

Kommissionens nämnda meddelande omfattar också exempelvis effektiviseringen av gränsbevakningen, till vilken hör inrättande av en europeisk gräns- och kustbevakning (GrUU 25/2020 rd och FvUB 22/2020 rd) och i anslutning därtill bland annat stärkande av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) resurser och övriga verksamhetsförutsättningar. Utskottet betonar vikten av en effektiv och heltäckande kontroll av unionens yttre gränser för en kontrollerad migrations- och asylpolitik. I meddelandet behandlas också interoperabiliteten mellan informationssystemen, vilket har en väsentlig betydelse också vid verkställandet av en effektiv och heltäckande gränskontroll (GrUU 25/2020 rd och GrUU 45/2018 rd). Dessutom utfärdar kommissionen en separat handlingsplan mot människosmuggling för åren 2021—2025.

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

Utskottet konstaterar att det grundläggande målet med asylsystemet är att ge internationellt skydd åt dem som verkligen behöver det. Ett fungerande system kan också förhindra missbruk och säkerställa att de som fått avslag på sin ansökan kan återsändas effektivt och utan dröjsmål. För närvarande fungerar återsändandesystemet inte på rätt sätt, vilket försvagar hela asylsystemets legitimitet. Det finns ett stort antal människor i Europa som, efter att ha fått ett lagakraftvunnet avslag på sin asylansökan, inte frivilligt går med på att lämna unionens territorium och som deras ursprungsland inte går med på att ta emot om de inte återvänder frivilligt. Det är dessutom svårt att nå en del av dem som vistas olagligt i Europa, eftersom asylsökande som inte omfattas av den fria rörligheten har fått röra sig rätt fritt inom unionen. Utskottet anser det vara viktigt att olaglig inresa och vistelse i landet utan laglig uppehållsrätt förebyggs effektivare och att återsändanden verkställs effektivare än för närvarande med respekt för förbuden mot återsändande i grundlagen och i internationella människorättskonventioner.

Utskottet anser det vara motiverat att i redogörelsen lyfta fram utnyttjandet av EU:s instrument för yttre förbindelser för att minska oreglerad och oförutsedd migration och påverka de bakomliggande orsakerna till den. EU bör upprätta övergripande partnerskap och föra dialog om migrationsfrågor med ursprungs- och transitländerna. Dessutom måste det tas fram möjligheter till laglig invandring. Utskottet har också tidigare framfört att en omfattande användning av de instrument som används inom olika politiksektorer är nödvändig också med tanke på en fungerande återsändandepolitik (t.ex. FvUU 25/2020 rd). Som utskottet tidigare har konstaterat har enbart medlemsländernas inrikesministrar och inrikesförvaltning inte lyckats få till stånd avtal om återsändande och ett fungerande återsändandesamarbete. Därför behövs medlemsländernas utrikesförvaltning och utrikesministrar samt regeringar och statsministrar för att driva på återsändandesamarbetet med tredjeländer. Europeiska unionen och dess medlemsländer stöder tredjeländer med stora ekonomiska satsningar i samarbete och projekt av olika slag (FvUU 9/2021 rd). Handelspolitiken, utvecklingsarbetet och andra samhällseliga politikområden ska kopplas till genomförandet av en fungerande återsändandepolitik och ett fungerande återsändandesamarbete utan dröjsmål. Som motprestation för unionens och medlemsländernas olika ekonomiska stöd ska det vara möjligt att ålägga en skyldighet att utan villkor ta emot medborgare i det egna landet som ska återsändas. Utskottet betonar med hänvisning till sitt utlåtande FvUU 25/2020 rd att utan en effektiv återsändandepolitik kan det inte heller finnas en enhetlig migrations- och asylpolitik inom EU.

Terrorism och våldsbejakande extremrörelser

Den internationella terrorismen kräver åtgärder av Finland med tanke på den internationella säkerheten, stabiliteten och de spridningseffekter som konflikter orsakar och för att den internationella terrorismen utgör ett hot mot den nationella säkerheten och krishanteringen. Finland fortsätter enligt redogörelsen det internationella samarbetet för att bekämpa våldsamt extremism och våldsamt radikaliserings som en del av det nationella förebyggande arbetet.

Det största hotet om terrorism i Finland utgörs enligt erhållen utredning av enskilda aktörer och smågrupper som stöder radikal islamistisk och högerextremistisk ideologi. Antalet personer som är föremål för skyddspolisens terrorismbekämpning är uppe i ungefär 390 för närvarande. Merparten av målpersonerna är kopplade till radikal islamistisk ideologi. Antalet målpersoner har hållits på ungefär samma nivå sedan 2019. Ökningen har jämnats ut efter den kraftiga ökningen un-

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

der de föregående åren. Oroväckande är att en allt större del av målpersonerna är direkt kopplade till internationell terrorism och till exempel har deltagit i en väpnad konflikt eller fått utbildning i terrorism. I Finland förekommer betydande stödverksamhet för terrorism som kan rikta sig till såväl hemlandet som utlandet. Coronaviruspandemin har inte påverkat den nationella hotnivån för terrorism.

Radikal islamistisk terrorism är det globalt sett mest betydande hotet om terrorism. Terroristaktiviteterna fokuserar på konfliktområden och bräckliga stater, vars olösta strukturella problem främjar extremiströrelsernas popularitet. De utdragna konflikterna och deras återverkningar upprätthåller hotet om terrorism också i Europa. Finland framstår på samma sätt som de övriga västländerna som ett legitimt angreppsmål för radikala islamistiska terroristorganisationer och deras anhängare. Finland lyfts tidvis fram i synnerhet i terrororganisationen IS propaganda, men inte som ett primärt mål för attacker.

Skyddspolisens bedömer att utländska stridande som återvänder till Finland från konfliktområdet i Syrien och Irak sannolikt fortsätter sin verksamhet i radikala islamistiska nätverk. Återvändare som är kopplade till terroristorganisationernas verksamhet utgör enligt den utredning som fåttts ett säkerhetshot oberoende av kön. Det hot som varje återvändare utgör bedöms individuellt. Förutom våldsamma attacker kan återvändarna utgöra ett hot genom att delta i stödverksamhet för terrorism. De internationella kontakter som uppstått mellan dem som vistats i konfliktområden ökar det säkerhetshot som dessa nätverk utgör. Utländska stridande som återvänder till Finland påverkar eventuellt terrorismsituationen också på andra håll i Europa genom sina internationella nätverk. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid situationen för de barn som återvänt från konfliktområden. Utskottet betonar att dessa barn har utsatts för en radikaliserande miljö och under en lång tid kommer att behöva omfattande stöd, såsom riktade åtgärder för att förebygga radikalisering. Utskottet anser att det i samband med den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen i fortsättningen finns skäl att fästa större uppmärksamhet än för närvarande vid det säkerhetshot som den terrorrelaterade rörelsen orsakar Finland och dess närområden.

Utskottet konstaterar att den underrättelselagstiftning som trädde i kraft 2019 ger bättre möjligheter än tidigare att upptäcka hot mot den nationella säkerheten. Förmågan att avvärja sådana hot ska upprätthållas aktivt genom både nationella och internationella åtgärder. Samtidigt behöver också övrig lagstiftning utvecklas så att straffansvaret för brott som har samband med terrorism realiserar på ett så heltäckande sätt som möjligt. Enligt erhållen utredning har man i Finland behandlat terroristbrott vid domstolarna endast i ett fåtal fall och endast i ett fall har gärningsmannen dömts till straff för terroristbrott. Också antalet brottsanmälningar har varit tämligen litet. I internationella utvärderingar har Finland konstaterats iaktta sina internationella förpliktelser och standarder i fråga om bekämpning av terrorism. I den straffprocess som gäller terroristbrott finns det dock utmaningar som bland annat hänför sig till tröskeln för förundersökning och beslutsfattandet om inledande av förundersökning, påvisande av terroristiskt syfte samt inhämtande av bevis. Utskottet anser det vara viktigt att bestämmelserna om terroristbrott i Finland inte i betydande grad avviker från bestämmelserna i de övriga nordiska länderna.

Under de senaste åren har det gjorts flera kompletteringar i straffbestämmelserna om terroristbrott i 34 a kap. i strafflagen, särskilt för att uppfylla internationella förpliktelser. Straffbart är bland annat att utbilda sig för ett terroristbrott, finansiera en terroristgrupp, resa för ett terrorist-

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

brott och främja sådana resor. De senaste ändringarna i fråga om brott som gäller finansiering av terrorism träder i kraft den 15 april 2021, varvid finansieringen av en enskild terrorist blir straffbart som ett nytt terroristbrott. Enligt den utredning som fåtts är avsikten att under de närmaste veckorna lämna en proposition till riksdagen som ytterligare kompletterar bestämmelserna om terroristbrott. Grundlagsutskottet (GrUU 1/2021 rd) och lagutskottet (LaUB 2/2021 rd) har under den senaste tiden fäst uppmärksamhet också vid behovet av en total översyn av 34 a kap. i strafflagen som gäller terroristbrott.

Det ökade hotet om extremistisk terrorism har under de senaste åren synts i flera terroristattacker och avslöjade attacker i Europa och på andra håll i västvärlden. Ideologiskt sett är bakgrunden till extremhögerattacker till exempel antiislam, antisemitism och allmän invandrarfientlighet. Skyddspolisens har identifierat personer och smågrupper som stöder högerextremistiska ideologier också i Finland. Migrationen och motsättningarna i samband med den kan öka hotet om högerextremistisk terrorism i västländerna. Förutom dynamiken i invandringen påverkas hotet från högerextremistisk terrorism i hög grad av den inspirerande effekten från framgångsrika attacker och gärningsmän. Hotet från extremhögern förstärks också väsentligt av aktörernas förmåga att utnyttja nätplattformar för att sprida ideologin, skapa nätverk mellan människor och samordna verksamheten.

Vänsterextrem terrorism förekommer enligt en utredning i synnerhet i södra Europa, och den riktar sig huvudsakligen mot objekt som symboliserar eliten och makthavarna. I framtiden kan extremistisk verksamhet enligt erhållen utredning också ha kopplingar till den radikala klimatrörelsen. Också från Finland har personer från extremvänstern rest ut för att kämpa mot de kurdiska väpnade organisationerna i Syrien. Stridande som har bildat nätverk i konfliktområdet kan i framtiden öka hotet om extremvänsterterrorism i västländerna.

Cyberomgivningens säkerhet

Den pågående omvälvningen i den tekniska utvecklingen gäller nästan alla delområden i samhället. Tekniken erbjuder nya verktyg och ökar möjligheterna att effektivisera informationsutbytet och växelverkan. Genom digitala lösningar kan man öka den globala säkerheten, välfärden och hälsan. Artificiell intelligens kan användas exempelvis för kartläggning av hotbilder. Samtidigt är det dock nödvändigt att på bred front förstå säkerhetshot, möjligheter till missbruk och ömsesidigt beroende i anslutning till utvecklingen.

I takt med samhällets digitalisering är det särskilt viktigt att säkerställa cybermiljöns säkerhet. Finlands mål är enligt redogörelsen en öppen, fri och trygg cybermiljö där etiska frågor samt dataskydds- och yttrandefrihetsfrågor beaktas. Utskottet understryker i sammanhanget också informationssäkerhetens betydelse. Tillgängligheten till digitala tjänster, infrastrukturens användbarhet och informationens återställbarhet ska kunna tryggas under alla omständigheter. Finland betonar vikten av att följa folkrätten samt ansvarsfullt uppträdande av stater också i cybermiljön. Dessutom bör man vara medveten om att marginalisering från den tekniska utvecklingen kan medföra säkerhetsrisker.

Den förändrade digitala omvärlden förutsätter intensivt nationellt och internationellt samarbete. Statsrådet godkände 2019 ett principbeslut om en strategi för cybersäkerheten i Finland. I riktlin-

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

jerna betonas internationellt samarbete, bättre samordning av ledningen, planeringen och beredskapen inom cybersäkerheten samt kompetensutveckling inom cybersäkerheten. På basis av strategin utarbetas som bäst ett program för utveckling av cybersäkerheten. Utskottet konstaterar att det behövs en situationsförståelse och tydligt ledningsansvar för den strategiska ledningen av cybersäkerheten. Betydelsen av ett smidigt informationsflöde framhävs också.

Utvecklingen i cyberomvärlden har en stark koppling till samhällsstrukturerna och olika säkerhetsaktörers behov och förväntningar. Kännetecknande för utvecklingen är snabbhet och en viss ovisshet om framtiden. Enligt den utredning som presenterades för utskottet vid sakkunnigutfrågningen har de olika ansvariga aktörernas cyberförmåga stärkts i Finland sedan den tidigare cybersäkerhetsstrategin 2013 publicerades. Samtidigt har Finlands ställning i en internationell jämförelse dock försämrats. Utskottet konstaterar att åtgärderna för att uppnå en mer omfattande och heltäckande situationsmedvetenhet om cyberomgivningen bör fortgå. Också den strategiska ledningen av cybersäkerheten bör vidareutvecklas.

Cybersäkerheten behandlas i redogörelsen med tanke på de globala utmaningarna och förändringsfenomen. Detta är motiverat med tanke på att cyberomgivningens betydelse accentueras allt mer. Enligt den åsikt som framfördes vid utskottets sakkunnigutfrågning skulle cybersäkerheten med beaktande av dess aktualitet och centrala betydelse ha kunnat behandlas i redogörelsen också som en helhet för sig exempelvis i ett separat kapitel i redogörelsen.

I samband med denna helhet konstaterar utskottet att underrättelse i cyberomgivningen håller på att öka. Även i övrigt är Finland fortfarande föremål för omfattande underrättelseverksamhet från främmande stater. I förhållande till landets folkmängd finns det ett stort antal anställda inom utländska underrättelsetjänster i Finland. De viktigaste målen för underrättelsen är att prognosticera olika delområden av Finlands politik och påverka det politiska beslutsfattandet.

Riskerna och hoten i anslutning till säkerheten i kommunikationsnäten och sårbarheten hos den infrastruktur som är kritisk med tanke på samhällets funktioner har ökat. Samhällena bygger i allt högre grad på den nya generationens kommunikationsnät. Utskottet konstaterar att Finland har varit bland de första stater som har tagit i bruk 5G-näten i större utsträckning. Lagstiftningen om säkerheten i kommunikationsnät har nyligen reviderats och det nationella samarbetet utvecklas i delegationen för nätsäkerhet.

Samhällena som elektrifieras och nätverkar blir effektivare, men samtidigt kan sårbarheterna i näten möjliggöra skadlig verksamhet. Störningar eller fientlig verksamhet på nätet kan påverka förmedlingen av information, informationens integritet, hur väl trafiken fungerar och staters funktionsförmåga i krissituationer. I teknologirelaterade frågor börjar det också på ett helt nytt sätt koncentreras makt till kommersiella aktörer. Det förs en omfattande internationell debatt om nätsäkerheten och man söker lösningar för att hantera säkerhetsrisker och minska beroendet. EU:s medlemsstater har i samarbete med kommissionen främjat EU:s gemensamma strategi för säkerheten i kommunikationsnäten, vilket är viktigt också med tanke på den nationella säkerheten och EU:s säkerhet samt de yttre förbindelserna.

Cyberspionage handlar om intrång i informationssystem för att inhämta hemlig information. Syftet med cyberspionage är att inhämta information som förbättrar upphovsmannens ställning i den

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

globala konkurrensen eller minskar målstatens spelrum. Cyberspionage kränker ofta också de grundläggande fri- och rättigheterna för befolkningen i mållandet, såsom rätten till privatliv eller konfidentiell kommunikation. Cyberspionage är ett verktyg för auktoritära stater, eftersom det förutsätter en uttrycklig vilja från upphovsmannens sida att kränka en annan stats suveränitet.

Coronaviruspandemin har förskjutit fokus inom underrättelseinhämtningen till den digitala miljön. Samtidigt har en större del av den offentliga förvaltningens och företagens verksamhet i Finland övergått till distansmöten och webbplattformar, varvid mer information finns att tillgå i informationssystemen. I de ökade aktiva cyberspionageinsatserna strävar man efter att inhämta information i synnerhet om sådan beredning som tangerar utrikes- och säkerhetspolitiskt beslutsfattande. Cyberspionage riktas också fortsättningsvis mot företagens produktutvecklingsinformation.

Tekniken, den information som hänför sig till den samt tillgången till och hanteringen av knappa nyttigheter har också blivit ett område för konkurrens mellan staterna. I Finland ses fenomenet för det första som försök att kringgå exportbegränsningarna för produkter med dubbla användningsområden. Man försöker fortfarande använda Finland som transitland för export av teknik som omfattas av västvärldens exportförbud.

Finland bedriver mycket internationellt teknologisamarbete i anslutning till forskning och produktutveckling också med forskningsinstitut och företag från auktoritära stater. Tidigare har det varit fråga om normalt internationellt samarbete, men i det nuvarande läget kan det utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet. Genom samarbete hamnar topptechnologi eller data som är viktiga för Finland i en stat som har förmåga och vilja att använda teknologi mot Finlands eller Finlands partnerländers intressen.

Den systemiska konkurrensen har utgjort en risk för den information som behandlas i de automatiserade ländernas datatekniska utrustning och programvara. Programvarusårbarheter som gör det möjligt att tränga in i apparater utgör inte någon central risk. Däremot finns det en risk för att den auktoritära statens underrättelsemyndighet förpliktar anordningsleverantören att lämna uppgifterna till myndigheten. Därför ska exempelvis person-, kommunikations- eller hälsouppgifter, uppgifter om produktutveckling i företag eller sekretessbelagda uppgifter inom den offentliga förvaltningen särskilt skyddas mot en apparat, om leverantören kommer från en stat som bedriver cyberspionage mot Finland.

Cyberbrottsligheten har blivit ett globalt fenomen som på många sätt påverkar den inre säkerheten och polisens verksamhet. Utredningstiderna för brottslighet i anslutning till nätet är längre än genomsnittet till exempel på grund av att brotten ofta begås utomlands och att nät- och penningtrafiken cirkuleras via flera länder och punkter. Bekämpningen av cyberbrottslighet förutsätter i betydande grad internationellt samarbete. Polisens faktiska möjligheter att bekämpa cyberbrottslighet måste tryggas. Också det internationella samarbetet måste stärkas ytterligare.

Utskottet anser det viktigt att också cybersäkerheten ägnas uppmärksamhet på alla verksamhetsnivåer. Cybersäkerheten ska förbättras på ett övergripande sätt och de åtgärder som syftar till att utveckla den ska planeras och genomföras omsorgsfullt. Samhället är helt beroende av den digitala omvärlden. De vitala samhällsfunktionerna måste kunna säkras under alla förhållanden.

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

Hybridpåverkan

Hybridpåverkan identifieras i redogörelsen som ett större säkerhetshot än tidigare, eftersom den har ökat och blivit mångsidigare. I redogörelsen talas det om hybridpåverkan, hybridhot och hybridverksamhet. Med hybridhot avses avsiktlig verksamhet som skadar eller sårar objektet. Verksamheten kan till sin natur vara trakasserier, påverkan, kampanjer eller operationer eller krigföring.

Inom hybridpåverkan strävar en stat eller någon annan extern aktör efter att samtidigt eller kontinuerligt, systematiskt och med olika metoder påverka objektets sårbarheter för att uppnå de egna målen. Till den breda paletten av metoder hör bland annat politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan. Också migration, flyktingar och hybridpåverkande länders medborgare i andra länder kan utnyttjas för hybridpåverkan. Påverkan kan också ske under förevändning av epidemier och pandemier. Ett centralt mål är att inskränka mållandets nationella självbestämmanderätt. Åtgärderna är ofta diskreta och mållandet kan inte vara säkert på om det är fråga om en avsiktlig operation som leds av en främmande stat.

Avsikten är i regel att utnyttja sårbarheter hos objektet och skapa oklarhet för att störa beslutsprocessen. Statliga aktörer anlitar i sin hybridpåverkan ofta utomstående aktörer, såsom extremistiska grupper och organiserad brottslighet. Utskottet konstaterar att det är betydligt svårare än tidigare att identifiera de aktörer som ligger bakom hybridhot och gestalta kombinationerna av dem.

Gemensamt för hybridhoten är att de är avsiktliga, störande handlingar som inte är lika allvarliga som traditionell krigföring, exempelvis terrorhandlingar eller andra brottsliga handlingar. De uppfyller dock inte nödvändigtvis brottsrekvisiten. I Finland är det polisen och i vissa fall gränsbevakningsväsendet som ansvarar för bekämpningen och utredningen av hybridhot, i det fall att gärningen uppfyller brottsrekvisiten eller om det är frågan om att förhindra eller avslöja en sådan gärning.

Hybridpåverkan är kopplad till det allmänt försämrade säkerhetsläget i Europa. Karakteristiskt för påverkan är dock att det finns en möjlighet till snabba förändringar. Den tekniska utvecklingen och digitaliseringen skapar också i fortsättningen nya verktyg för skadlig verksamhet. I Finland har det upptäckts fenomen som kan ha samband med förberedelser för framtida påverkan. Sådana kan vara exempelvis fastighets- eller företagsköp som inte styrs av företagsekonomisk logik eller logik som hänför sig till normal användning av fastigheten. På motsvarande sätt kan man i cyberomgivningen kartlägga de system som styr kritiska funktioner för att identifiera sårbara objekt.

Utskottet anser det vara viktigt att man i redogörelsen bereder sig på fortsatt hybridpåverkan. Det centrala är att det inte uppstår sådana interna skiljelinjer i samhället som en extern aktör kan dra nytta av i detta avseende. Man måste också se till att det inte heller uppstår skiljelinjer till följd av yttre påverkan. Beredskapen inför sektorsövergripande hybridhot förutsätter en gemensam lägesbild och en övergripande utveckling av prognostiseringsverksamheten. Hybridoperationer ska kunna upptäckas i ett så tidigt skede som möjligt för att de effektivt ska kunna förhindras. Detta förutsätter ett smidigt informationsutbyte i rätt tid mellan myndigheter och andra aktörer. Det är

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

också viktigt med samarbete mellan den statliga och den lokala nivån samt mellan myndigheterna och den privata sektorn.

Med tanke på beredskapen bör man vara medveten om befintliga internationella reaktionsmekanismer och förhåndsberedskapssystem som lämpar sig för att bemöta hybridhot och om möjligheterna att använda dem och särskilt om övningar som ordnas på EU-nivå. Vidare understryker utskottet vikten av ett effektivt gränssäkerhetssystem, eftersom fiendlig påverkan kan vara svår att identifiera i den inledande fasen av hybridhot.

Påverkan genom information

Utskottet har behandlat informationspåverkan som ett verktyg för hybrid- och cyberpåverkan också tidigare (t.ex. FvUB 5/2017 rd och FvUU 40/2016 rd). Utskottet har konstaterat att informationspåverkan inte är något nytt fenomen, utan dess medel och genomslagskraft har förändrats väsentligt i dagens digitala medieomgivning. Syftet med informationspåverkan är i regel ytterst att påverka beslutsfattarna och beslutsprocessen och att få objektet att fatta beslut som är skadliga för det själv eller gynnsamma för påverkaren. Det kan ske genom varierande metoder och åtskilliga mediala plattformar. Påverkan sker ofta indirekt via den breda allmänheten, men kan också rikta sig direkt mot beslutsfattare eller beslutsprocesser.

Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen tvingar den spända relationen mellan Förenta staterna och Kina EU och därmed också Finland att reflektera över sin ställning i den politiska, ekonomiska och ideologiska konkurrensen. Kina och Ryssland fortsätter på motsvarande sätt att intensivifiera sitt samarbete utifrån delade intressen. I informationsmiljön är det enligt den utredning som lagts fram för utskottet möjligt att identifiera omfattande påverkan som i allmänhet riktar sig mot västländerna och som också har indirekta konsekvenser för Finland. Dessutom riktas särskilda teman inom informationspåverkan mot Finland, såsom att förmå och trycka på Finland att vara alliansfritt och neutralt.

Syftet med informationspåverkan är ofta att polarisera de demokratiska samhällena. Målet är att störa samhällsfreden och beslutsfattandet i de demokratiska samhällena, försvaga dem internt och göra opinionsklimatet mer mottagligt för ett auktoritärt politiskt system och i synnerhet för ekonomiskt samarbete med icke-demokratiska stater. I typiska fall baserar sig påverkan på att redan existerande teman som är känsliga för samhället och som delar åsikter stärks på ett konstlat och obehörigt sätt. Målgruppens eller målsamhällets trygghetskänsla och identitetskänsla manipuleras. Det är typiskt för informationspåverkan att det syftar till att styra beslutsfattandet bland annat genom desinformation eller ofullständig information. Att underlåta att sprida information kan också vara informationspåverkan, liksom spridande av i sig korrekt information till exempel genom reklam i syfte att påverka objektets föreställningar och känslor.

Effektiv underrättelseverksamhet kan betraktas som en förutsättning för planering och genomförande av informationspåverkan. Kombinationen av underrättelse och informationspåverkan är viktig också för de auktoritära staternas handelspolitik. Utskottet konstaterar att underrättelseverksamhet som riktar sig mot Finland också bör betraktas som ett element i informationspåverkan.

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

Påverkan kan riktas mot demokratiska normer, såsom förtroendet för val och rättsstatsprincipen samt handla om ifrågasättande av betydelsen och tolkningar av grundlagen, de mänskliga rättigheterna och jämlikheten. Ett annat strategiskt insatsområde för informationspåverkan är försvagningen av allianser (t.ex. EU och NATO). Finland är också föremål för påverkan som stärker narrativet om Finlands och Rysslands särskilda relation och om Finlands neutralitet.

Enligt utskottets sakkunnigutfrågning är en tidsenlig lägesbild framtagen med tillräckliga resurser samt en fungerande samordning mellan myndigheterna av avgörande betydelse när det gäller att skydda sig mot informationspåverkan. Rättelse av felaktiga uppgifter är en viktig del av informations säkerheten, men lika viktigt är det att försöka förebygga upplevelser av utslagning och utanförskap, eftersom de utgör risker också när det gäller informationspåverkan. Samhället kan inte skyddas mot dessa risker enbart genom att betona medieläskunnighet. Utskottet betonar betydelsen av strategisk kommunikation som ett redskap för statsledningen och myndigheterna. Beslutsfattare och myndigheter ska i olika situationer kunna dela en korrekt lägesbild i rätt tid för att man så effektivt som möjligt ska kunna undvika desinformation.

Civil krishantering.

Krishanteringen är ett centralt instrument inom utrikes- och säkerhetspolitiken för att stödja konfliktlösning, stabilisering efter konflikter och uppbyggande av säkra samhällen. De senaste åren har allt tydligare visat att instabiliteten i Afrika och Mellanöstern allt mer direkt påverkar säkerheten i Europa och Finland. Deltagandet i internationell krishantering förbättrar också finländarnas säkerhet. Utskottet anser det vara viktigt att säkerheten påverkas aktivt också utanför Finlands gränser med hjälp av krishantering.

I redogörelsen konstateras det att krishanteringsuppgifterna antar allt mer varierande former och omvärlden blir allt mera svårhanterlig bland annat på grund av expansiva internationella terrorismströrelser och de nya utmaningar som terrorismbekämpningen ställs inför. Betydelsen av konfliktförebyggande, fredsbygge och fredsmedling accentueras, eftersom utdragna konflikter alljämt hör till de största orsakerna till flyktingskap. Militär och civil krishantering har bidragit till fred och stabilitet och skapat en grund för demokrati, god förvaltning, rättsstatsutveckling och mänskliga rättigheter. Krishantering behövs dock fortfarande särskilt i Afrika.

För att komma åt de grundläggande orsakerna till illegal invandring, människosmuggling, gränsöverskridande narkotika- och vapenhandel, terrorism och våldsbejakande extremism inriktar sig de civila krishanteringsoperationerna på åtgärder i utgångs- eller transitländerna. Genom att utveckla förvaltningen och samhället i målländerna i fråga om säkerhetssektorn, laglighetsövervakningen, gränssäkerheten och rättsförvaltningen stöder krishanteringen samtidigt villkoren för all annan utveckling, inklusive en hållbar fred och en hållbar utveckling. Genom att stärka stabiliteten och säkerhetsmyndigheternas funktionsförmåga förebyggs också terrorism och internationell brottslighet samt okontrollerad migration.

En betydande del av de personer som Finland sänder ut för civila krishanteringsuppdrag är personal inom rättsliga och inrikes frågor, till största delen poliser. Cirka 40 procent av experterna är kvinnor. Avsikten är att höja den årliga nivån på deltagandet i civil krishantering till minst 150 experter och att öka deltagandet särskilt i Afrika.

Utlåtande FvUU 11/2021 rd

Utskottet anser det vara viktigt att man vid planeringen av deltagandet i krishantering beaktar kopplingen mellan den yttre och den inre säkerheten och att deltagandet koncentreras till de områden som har de mest direkta konsekvenserna för säkerheten i Europa och Finland.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 15.4.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Anna-Kaisa Ikonen saml
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heidi Viljanen sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.