

Förvaltningsutskottet

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 3/2024 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Mikael Antell, utrikesministeriet
- utrikesråd Antti Helanterä, utrikesministeriet
- programdirektör Harri Mikkola, Utrikespolitiska institutet
- biträdande avdelningschef Marko Turunen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Karoliina Honkanen, försvarsministeriet
- polisöverdirektör Ilkka Koskimäki, Polisstyrelsen
- chef Juha Martelius, skyddspolisen
- specialforskare Anna Santaholma Orellana, skyddspolisen
- chef Robin Lardot, centralkriminalpolisen
- enhetschef, överste Mikko Lehmus, Gränsbevakningsväsendet
- överdirektör Ilkka Haahtela, Migrationsverket
- direktör för nätverket Sårbarhet och resiliens, kommodor Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- professor Kimmo Halunen
- biträdande professor Katri Pynnöniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Säkerhetskommittén
- Tullen
- Transport- och kommunikationsverket
- Försörjningsberedskapscentralen
- Finlands Kommunförbund
- Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry

Utlåtande FvUU 16/2024 rd

- WWF Finland.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Förvaltningsutskottet anser att statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse bedömer Finlands internationella omvärld och dess förändringsfaktorer som realistiska och att prioriteringarna och målen i redogörelsen pekar i rätt riktning. Redogörelsen innehåller för första gången också de grundläggande riktlinjerna för Finlands Natomedlemskap i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken. Natomedlemskapet stärker Finlands säkerhet.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att beredningen av alla säkerhetsredogörelser och andra viktiga strategier bygger på en gemensam lägesbild, trots att betoningarna i dem delvis varierar. Analysen av omvärlden i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen ska styra beredningen av den försvarsredogörelse som senare lämnas till riksdagen och den beaktas också vid beredningen av en strategi för den nationella säkerheten som innehåller närmare riktlinjer för skyddet av den nationella säkerheten.

Det viktigaste målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att trygga Finlands självständighet och territoriella integritet, förhindra att Finland hamnar i en militär konflikt och garantera finländarnas säkerhet och välfärd. Finlands utrikes- och säkerhetspolitik grundar sig på värdebase-rad realism, vars innehåll definieras i redogörelsen. För att trygga Finlands säkerhet krävs smidiga och kontrollerade lösningar i en snabbt föränderlig och svårförutsägbar omvärld som präglas av allt mer varierande säkerhetshot, ökad strategisk konkurrens och motsättningar samt problem som berör hela mänskligheten, såsom klimatförändringarna och förlusten av biologisk mångfald.

Säkerheten behandlas ur ett brett perspektiv i redogörelsen. Säkerhetsfrågorna måste granskas som en omfattande helhet för att faktorer och fenomen som påverkar Finlands säkerhet samt sambanden mellan dem ska kunna upptäckas så effektivt som möjligt. Säkerheten kan inte längre tydligt delas in i yttre och inre säkerhet, utan de är nära kopplade till varandra. Finlands militära försvar och den övergripande säkerheten knyts allt närmare till varandra. När man granskar säkerheten ur ett brett perspektiv spelar också ekonomisk konkurrenskraft, social och ekologisk hållbarhet, teknisk prestationsförmåga samt identifiering och hantering av strategiska beroenden en viktig roll.

Utskottet betonar vikten av en gemensam lägesbild för myndigheterna och olika förvaltningsnivåer i en omvärld som ständigt förändras och är svår att förutse. Utskottet anser också att det är nödvändigt att bedöma hur det allt närmare sambandet mellan den inre och den yttre säkerheten kan beaktas bättre än för närvarande vid riksdagsbehandlingen av ärenden med tanke på den övergripande säkerheten.

Samhällets resiliens, den nationella försvarsförmågan och upprätthållandet av den inre säkerheten blir allt viktigare i det förändrade säkerhetsläget. Utskottet betonar med beaktande av sitt ansvarsområde särskilt vikten av tillräckliga resurser och aktuella befogenheter för myndigheterna

Utlåtande FvUU 16/2024 rd

för den inre säkerheten samt ett smidigt informationsutbyte mellan myndigheterna. Nationellt förvaltningsövergripande samarbete och internationellt samarbete är nödvändiga för att förutse och bekämpa allt mer varierande säkerhetshot. Utskottet anser dessutom att förtroendet för myndigheterna, förtroendet mellan befolkningsgrupperna och upprätthållandet av samhällsfreden är väsentliga för att man effektivt ska kunna bekämpa utomstående angrepp och olika former av påverkan. Förvaltningsutskottet anser att det med tanke på säkerheten i samhället är av central betydelse att befolkningen generellt har ett gott förtroende för säkerhetsmyndigheterna och de offentliga institutionerna på ett bredare plan. Utskottet anser det vara viktigt att man genom olika åtgärder ser till att förtroendet förblir på en hög nivå även i fortsättningen.

Det finska samhällets resiliens grundar sig i enlighet med verksamhetsmodellen för den övergripande säkerheten på förmågan att upprätthålla samhällets vitala funktioner under alla förhållanden. För att detta ska uppnås måste man också se till att det finns tillräckliga förutsättningar för att utveckla kommunernas och välfärdsområdenas beredskap och resiliens. Utskottet anser det motiverat att principen om övergripande säkerhet och det finska konceptet om försörjningsberedskap främjas på EU-nivå.

Bekämpning av hybridpåverkan

Finlands säkerhetsmiljö har försämrats i grunden och för lång tid framåt i synnerhet i och med Rysslands aggressiva verksamhet. Ryssland har visat att landet inte respekterar staternas suveränitet eller territoriella integritet och har gjort sig skyldigt till grova kränkningar av FN-stadgan och brutit mot den europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen. Rysslands fientliga hybrid- och sabotageåtgärder har nått Europa i stor utsträckning. Också Rysslands hybridpåverkan mot Finland har ökat betydligt. Exempel på detta är instrumentaliserad inresa vid östgränsen som inleddes hösten 2023 och den ökade informationspåverkan.

Enligt redogörelsen är det sannolikt att hotet inte kommer att minska inom den närmaste framtiden, utan att intensiteten och metodarsenalen för hybridpåverkan mot Finland kommer att variera. Finlands säkerhetspolitiska omgivning påverkas också bland annat av de allt stramare världspolitiska spänningarna och stormaktsrelationerna, den nya tekniken och terrorismen. Förvaltningsutskottet anser det vara nödvändigt att säkerhetshoten i anknytning till förändringarna i omvärlden kan förutses så effektivt som möjligt och att den förändrade situationen bemöts målmedvetet.

Förvaltningsutskottet har behandlat hybridpåverkan i flera tidigare ställningstaganden (t.ex. FvUU 14/2022 rd och FvUB 19/2021 rd). Utskottet hänvisar i detta sammanhang särskilt till sitt utlåtande om redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (FvUU 14/2022 rd — SRR 1/2022 rd), där konsekvenserna av den förändrade situationen inom utskottets ansvarsområde beskrivs ingående.

Syftet med hybridpåverkan är att försvaga mållandets funktionsförmåga. Hybridpåverkan kan omfatta till exempel cyberoperationer, spridning av falska nyheter och propaganda, finansiering av politisk extremism samt påverkan på demokratiska centrala institutioner. Utskottet anser det vara viktigt att man bereder sig på bekämpningen av hybridpåverkan på ett så omfattande sätt som möjligt.

Utlåtande FvUU 16/2024 rd

En effektiv bekämpning av hybridhot förutsätter en enhetlig och aktuell lägesbild, eftersom hybridhoten till sin natur är avsiktligt mångdimensionella. Konsekvenserna av och ansvaret för att bekämpa hoten sträcker sig till åtskilliga nationella myndigheter. Gemensamt för hybridhoten är att de är avsiktliga störningar som inte är lika allvarliga som traditionell krigföring, exempelvis terroristhandlingar eller andra brottsliga handlingar. Utskottet framhåller att myndigheterna för den inre säkerheten, i synnerhet polisen och Gränsbevakningsväsendet, ansvarar för den första insatsen i de flesta hybridsituationer. Det accentueras ytterligare nu när Finland är medlem i Nato. Ett nära samarbete mellan säkerhetsmyndigheterna och andra aktörer och ett fungerande informationsutbyte är nödvändigt för en effektiv bekämpning av hybridhot.

En möjlig metod för hybridpåverkan är att avsiktligt skada kritisk infrastruktur. Utskottet anser att det är nödvändigt att den kritiska infrastrukturen kan skyddas under alla omständigheter. Samarbetet mellan myndigheterna och den privata sektorn är centralt i detta sammanhang. Störningar i exempelvis energiproduktionen, datakommunikationen eller vattentjänsterna återspeglas i den övergripande säkerheten och påverkar medborgarnas trygghetskänsla. Utskottet påpekar i detta sammanhang också att öppen information i anslutning till kritisk infrastruktur, såsom geografisk information, behöver skyddas.

Spänningarna i den säkerhetspolitiska miljön har återspeglats i gränssäkerhetssituationen vid Finlands östgräns. Hösten 2023 anlände det cirka 1 300 personer till Finland utan förutsättningar för inresa. De har ansökt om internationellt skydd. En betydande del av dessa personer har lämnat landet innan utredningen av ansökan slutförts och har fortsatt till andra delar av EU. Utskottet konstaterar att instrumentaliserad invandring kan ha betydande konsekvenser för den nationella säkerheten och den inre säkerheten.

I redogörelsen identifieras instrumentaliserad invandring som en del av hybridpåverkan. Den bemöts enligt redogörelsen med nödvändiga politiska, operativa, juridiska, diplomatiska och ekonomiska medel. Utskottet konstaterar att det har gjorts ändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra myndigheternas beredskap inför olika säkerhetshot. Man har strävat efter att förbereda sig på instrumentaliseringen av inresa i synnerhet genom den ändring av gränsbevakningslagen (578/2005) som trädde i kraft i juli 2022 och med stöd av vilken östgränsen redan länge har varit stängd. Efter att redogörelsen lämnades godkände riksdagen dessutom i juli 2024 en lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (FvUB 15/2024 rd) vars syfte är att effektivt bekämpa påtryckning på Finland i form av instrumentaliseringen av inresa, stärka gränssäkerheten och bereda sig på de allvarligaste situationerna i fråga om instrumentaliserad invandring. Lagen är stadgad som en undantagslag och är i kraft i ett år. Statsrådets allmänna sammanträde har inte fattat det beslut om begränsning av mottagandet av ansökningar om internationellt skydd som lagen möjliggör.

Som en stat vid EU:s och Natos yttre gränser har Finland ett accentuerat ansvar för de yttre gränserna och som Schengenstat också för att Schengenområdet fungerar och hålls stabilt. Ur en säkerhetspolitisk synvinkel är det ytterst viktigt att Finland kan svara på situationer kring instrumentaliserad invandring och på hybridpåverkan vid sina yttre gränser. Förvaltningsutskottet anser att det är nödvändigt att externa aktörers möjligheter att utnyttja migration som en metod för att påverka Finland och Europeiska unionen fientligt kan förhindras så effektivt som möjligt. Ut-

Utlåtande FvUU 16/2024 rd

skottet konstaterar att man bör finna fungerande och hållbara lösningar på EU-nivå för att bekämpa instrumentaliseringen av inresor och skynda på åtgärder för att finna sådana lösningar.

Redogörelsen lyfter fram utredning och identifikation av stater eller andra instanser som gjort sig skyldiga till fientlig cyber- och hybridverksamhet (s.k. attribution eller tillräknande) som en del av Finlands politiska metodarsenal för att reagera på fientlig påverkan. Det är svårt att identifiera aktörerna bakom hybridhoten och uppfatta kombinationerna av olika hot. Aktörerna kan vara enskilda personer eller grupper av personer samt statliga aktörer som kan anlita till exempel organiserade kriminella sammanslutningar eller deras medlemmar för hybridpåverkan. Enligt utredning till utskottet är polisens förundersökning ofta det enda sättet att utreda de bakomliggande aktörerna. Tillräcklig bevisning för att identifiera den som orsakat angreppet kan bidra till att förebygga hot.

Cybersäkerhet

Cybersäkerhetens betydelse som en del av den övergripande säkerheten framhävs ytterligare i den nuvarande säkerhetspolitiska miljön. Banbrytande teknik, såsom artificiell intelligens och kvantteknik, kan ha betydande säkerhetspolitiska konsekvenser utöver att den tekniska utvecklingen öppnar nya möjligheter. Utvecklingen av artificiell intelligens gör cyberangreppen, informationspåverkan och desinformation mer riktade och effektiva. Exempelvis ökar användningen av deepfakes och det blir svårare att identifiera dem. För att kunna svara på den förändrade hotnivån på cybersäkerheten krävs nya, effektivare åtgärder och ett nära samarbete med EU, Nato och partnerländerna.

Utskottet anser det vara viktigt att man i redogörelsen noterar cybersäkerheten och cyberförsvaret samt bekämpningen av allvarlig och organiserad cyberbrottslighet. Dessa är centrala faktorer när det gäller att skydda den statliga suveräniteten i cybermiljön. För att cybersäkerheten ska hållas på en hög nivå krävs det en uppdaterad lägesförståelse av cyberhoten mot samhället. Särskilt viktigt är det att få information om hot mot samhällets vitala funktioner. Utskottet konstaterar att många funktioner, servicesystem och datalager som är livsviktiga för samhället finns i kommuner eller välfärdsområden. Även i Finland har man upptäckt försök att komma åt kritisk infrastruktur via den lokala nivån. Kommunerna och välfärdsområdena är skyldiga att förbereda sig och kunna fortsätta sin verksamhet under alla förhållanden, och därför är det viktigt att satsa på deras cybersäkerhet. Utskottet framhäver vikten av samarbete mellan den offentliga, den privata och den tredje sektorn i cybermiljön. Medborgarnas digitala färdigheter och cybersäkerhetsfärdigheter bör också utvecklas.

Utskottet konstaterar att cyberkompetensen får allt större betydelse också i människornas vardag. Utöver det ökade antalet nätbedrägerier mot enskilda medborgare har också fallen av överbelastningsattacker och dataintrång och anknyttande utpressning blivit fler. Medborgarnas digitala färdigheter och cybersäkerhetsfärdigheter bör också utvecklas.

För att straffansvaret ska realiseras är det viktigt att polisen har tillräcklig förmåga att undersöka allvarlig och organiserad it-brottslighet och erbjuda stöd till andra staters brottsbekämpande myndigheter. I den nuvarande säkerhetssituationen är det ännu viktigare att förbättra lägesbilden av it-

Utlåtande FvUU 16/2024 rd

brottsligheten och få de uppgifter som behövs för den, eftersom it-brott också kan utnyttjas som verktyg för hybridpåverkan och hybridoperationer.

I redogörelsen nämns Finlands aktiva deltagande i debatten om den globala hanteringen och regleringen av tekniken. Exempel på centrala EU-bestämmelser är bestämmelserna om dataskydd, artificiell intelligens och cybersäkerhet. I synnerhet bestämmelserna om artificiell intelligens bör ta hänsyn till de risker som hänför sig till användningen av artificiell intelligens.

Utskottet betonar vikten av korrekt och tillförlitlig information i ett digitaliserat samhälle. Syftet med informationspåverkan är ofta att polarisera de demokratiska samhällena. Det kan man svara på till exempel genom riktad strategisk kommunikation i rätt tid. Det är viktigt att informera befolkningen på ett så förutseende och planmässigt sätt som möjligt om vilka risker man ska förbereda sig på och vilka eventuella påverkansförsök man kan förvänta sig. Lika viktigt är tillgången till öppen och tillförlitlig information i alla säkerhetssituationer. Det är viktigt också med tanke på beredskapen på egen hand. 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.

Försörjningsberedskap

Utskottet anser det motiverat att redogörelsen betonar vikten av att trygga försörjningsberedskapen. I försörjningsberedskapen betonas skyddet av den kritiska infrastrukturen och dess funktionssäkerhet samt säkerheten i leveranskedjorna och decentraliseringen av dem. Med tanke på samhällets övergripande beredskap är det enligt redogörelsen viktigt att trygga livsmedelsförsörjningen, säkerställa leveranserna av materiella resurser inom hälso- och sjukvården samt trygga energiförsörjningen genom att främja omställningen till ren energi. Utskottet betonar i detta sammanhang också vikten av att trygga en tillräcklig inhemsk energiproduktion.

Utskottet konstaterar att tryggandet av sådana sjö- och lufttransporter som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen är en betydande säkerhetsfråga som hänför sig till Finlands beroende av utrikeshandel. Utskottet betonar särskilt vikten av att trygga energi- och datakommunikationsförbindelserna. Till exempel måste man även i fortsättningen kunna sörja för driftsäkerheten i vindkraftsparker och sjökablar. Man bör också tänka på transportnätets funktionssäkerhet och kriställighet.

Utskottet anser att det är nödvändigt att utveckla infrastrukturen i öst-västlig riktning både inom Finland och mellan de nordiska länderna både för civila och militära ändamål för att på lång sikt kunna skapa transportrutter från Norge via Sverige till Finland. Ett exempel på detta är den utredning om en fast förbindelse över Kvarken (Vasa—Umeå) som skrivits in i regeringsprogrammet. För att försörjningsberedskapen ska kunna tryggas under alla förhållanden är det viktigt att bereda sig på bland annat alternativa transportrutter och en kapacitetsökning på dem (t.ex. hamnarna i västra Finland). Utskottet konstaterar i detta sammanhang att också livskraften i olika regioner, såsom östra och norra Finland, har betydelse med tanke på den övergripande säkerheten i samhället.

Utöver instrumentaliserad invandring bör man också i övrigt fästa uppmärksamhet vid migrationshanteringen. Utskottet har särskilt betonat vikten av ett effektivt system för återsändande när

Utlåtande FvUU 16/2024 rd

det gäller migrationshanteringen. Enligt redogörelsen kan exempelvis de negativa konsekvenserna av instabil samhällsutveckling, konflikter, fattigdom och klimatförändringen återspeglas i form av ett allt större migrationstryck på Europa. Okontrollerad migration kan orsaka spänningar och instabilitet inom och mellan staterna. Reformen av EU:s migrations- och asylpolitik som antogs nyligen omfattar reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet och de anknyttande lagstiftningsförslagen, partnerskap med tredjeländer, effektivare återsändande och främjande av lagliga vägar. Utskottet anser att det är viktigt att migrationspolitiken betonar ett övergripande grepp där åtgärder främjas både inom EU och i relationerna till tredjeländer (se också FvUU 6/2024 rd).

Övrigt

Utskottet betonar vikten av nationell underrättelseverksamhet och internationellt underrättelsesamarbete när det gäller att identifiera, förebygga och bekämpa hot mot den nationella säkerheten samt upptäcka förändringar i den säkerhetspolitiska miljön. Utskottet konstaterar att Nato utöver militärt samarbete också samarbetar i frågor som gäller civil underrättelseinhämtning och resiliens. Utskottet betonar att man måste sörja för underrättelsemyndigheternas funktionsförmåga och att de har tillräckligt med resurser under alla förhållanden.

Utskottet anser det vara viktigt att satsa på kampen mot organiserad brottslighet och att denna kamp ska omfatta olika synvinklar på bred front. I Finland ansvarar organiserade kriminella sammanslutningar till stor del för narkotikahandeln, som också har kopplingar till skjutvapenbrott och våld. Andra viktiga verksamhetsområden är bland annat människohandel och arbetsrelaterat utnyttjande, ekonomiska brott och egendomsbrott. Den organiserade brottsligheten strävar efter att utnyttja de lagliga strukturerna, vilket ökar brottsligheten, stärker brottslingarnas inflytande i samhället och ökar risken för korruption. Kampen mot den organiserade brottsligheten kräver ett effektivt nationellt och internationellt samarbete. Utskottet påminner i detta sammanhang också om säkerheten i hamnarna.

Utöver instrumentaliseringen av inresor bör man också i övrigt fästa uppmärksamhet vid migrationshanteringen. Utskottet har särskilt betonat vikten av ett effektivt system för återsändande när det gäller migrationshanteringen. Enligt redogörelsen kan exempelvis de negativa konsekvenserna av en instabil samhällsutveckling, konflikter, fattigdom och klimatförändringen återspeglas i form av ett allt större migrationstryck på Europa. Okontrollerad migration kan orsaka spänningar och instabilitet inom och mellan staterna. Reformen av EU:s migrations och asylpolitik som antogs nyligen omfattar reformen av det gemensamma europeiska asylsystemet och de anknyttande lagstiftningsförslagen, partnerskap med tredjeländer, effektivare återsändande och främjande av lagliga vägar. Utskottet anser att det är viktigt att migrationspolitiken betonar ett övergripande grepp där åtgärder främjas både inom EU och i relationerna till tredjeländer (se också FvUU 6/2024 rd).

Utskottet konstaterar att det internationella arbetet mot terrorism fortfarande kräver åtgärder av Finland. Internationella terroristnätverk sträcker sig också till Finland. Dessutom har nätgemenskaperna en central roll som plattformar för den inhemska radikaliserings. Kriser och konflikter har direkta och indirekta konsekvenser för Natos medlemsländer. Terroristorganisationers förmåga att utveckla nya vapen som används vid storskaliga attacker eller förmåga att utnyttja artifi-

Utlåtande FvUU 16/2024 rd

ciell intelligens exempelvis i sin propaganda skapar nya hot som man måste kunna förbereda sig på.

Utskottet konstaterar att det pågår flera lagstiftningsprojekt som syftar till att förbättra informationsgången mellan myndigheterna och även i övrigt myndigheternas verksamhetsförutsättningar för att bemöta olika säkerhetshot. Förvaltningsutskottet påskyndar dessa åtgärder.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 18.10.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Hänninen saml
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Saku Nikkanen sd
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Ben Zyskiewicz saml
ersättare Mika Riipi cent.

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.

