

Förvaltningsutskottet

Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (SRR 1/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadråd Lauri Hirvonen, utrikesministeriet
- direktör Mika Aaltola, Utrikespolitiska institutet
- kanslichef Kirsi Pimiä, inrikesministeriet
- beredskapsdirektör Jussi Korhonen, inrikesministeriet
- polisöverinspektör Sami Nevalainen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Eero Kytömaa, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Katri Niskanen, inrikesministeriet
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chef, polistråd Robin Lardot, centralkriminalpolisen
- chef, polistråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- chef, generallöjtnant Pasi Kostamovaara, Gränsbevakningsväsendet
- säkerhetsdirektör Jussi Lassila, Migrationsverket
- datasäkerhetschef Leo Hämäläinen, Migrationsverket
- forskare, doktor i militärvetenskaper Saara Jantunen, Forsvarsmaktens forskningsanstalt
- direktör för nätverket Sårbarhet och resiliens, kommodor Jukka Savolainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- överdirektör Sauli Pahlman, Cybersäkerhetscentret
- chef Petri Parviainen, Helsingfors stads räddningsverk
- specialsakkunnig Ari Korhonen, Finlands Kommunförbund
- chef för beredskapsverksamhet Aki Pihlaja, Finlands Röda Kors
- verkställande direktör Elina Ussa, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- professor Martti Lehto.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- försvarsministeriet

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

- Nödcentralverket
- Tullen
- Microsoft Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Rysslands invasion av Ukraina har inneburit en grundläggande förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö. I den aktuella redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön granskas hur kriget förändrat det utrikes- och säkerhetspolitiska läget och hur det förändrade säkerhetsläget påverkar ekonomin, resiliensen, försörjningsberedskapen, den inre säkerheten, cybersäkerheten, hybridpåverkan och den kritiska infrastrukturen. I redogörelsen görs också en bedömning av ett intensifierat samarbete med Nato och av konsekvenserna av ett eventuellt Natomedlemskap. Redogörelsens beskrivning av den senaste utvecklingen i Finlands säkerhetspolitiska omvärld samt orsakerna till och följderna av den har ansetts realistisk vid sakkunnighörandet i utskottet.

Under den pågående valperioden har riksdagen behandlat statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (FvUU 11/2021 rd — SRR 4/2020 rd), försvarsredogörelsen (FvUU 30/2021 rd — SRR 8/2021 rd), redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd — SRR 4/2021 rd) och redogörelsen om EU-politiken (FvUU 21/2021 rd — SRR 7/2020 rd). Den aktuella redogörelsen kompletterar dessa tidigare redogörelser. I samband med dessa redogörelser har förvaltningsutskottet förutom lägesbilden av den inre säkerheten ingående behandlat exempelvis hybrid- och informationspåverkan samt cyberomgivningens säkerhet. Utöver det som anges i detta yttrande hänvisar utskottet till dessa relativt färska ställningstaganden.

Utskottet påpekar att det är nödvändigt att betrakta säkerhetsfrågorna ur ett sammanhållet perspektiv för att kunna upptäcka ömsesidiga beroendeförhållanden och se faktorer och fenomen med stor relevans för Finlands säkerhet. Olika typer av hot och risker är allt tätare sammanflätade med varandra. Säkerheten kan inte längre delas in i yttre och inre säkerhet, utan dessa två dimensioner av säkerheten är nära förbundna med varandra. Finlands militära försvar och den övergripande säkerheten knyts allt närmare till varandra. Också dessa omständigheter understryker vikten av att myndigheterna har en gemensam lägesbild i den förändrade säkerhetspolitiska miljön.

Rysslands krig i Ukraina påverkar Europas och Finlands säkerhet både på kort och på lång sikt. Det bedöms att den livliga säkerhetspolitiska debatten i Finland tar sig uttryck i påverkansförsök från Ryssland och olika cyber- och informationsinsatser förväntas öka under de kommande månaderna. Utskottet anser det vara viktigt att man bereder sig på dessa påverkansförsök på alla nivåer i samhället i enlighet med modellen för den övergripande säkerheten. Om Finland ansöker om medlemskap i Nato är det befogat att förbereda sig på omfattande och svårförutsägbara påverkan och risker, såsom ökade spänningar vid gränsen mellan Finland och Ryssland.

I den förändrade säkerhetssituationen framhävs betydelsen av samhällets kriställighet, den nationella försvarsförmågan och upprätthållandet av den inre säkerheten för Finlands säkerhet. I detta

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

utlåtande lyfter utskottet särskilt fram upprätthållandet av gränssäkerheten, tillräckliga resurser och aktuella befogenheter för myndigheterna för den inre säkerheten samt en smidig informationsgång mellan myndigheterna. Det är viktigt att alla dessa tryggas i alla säkerhetssituationer. 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.

Hybridpåverkan och bekämpning av hybridhot

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 sina egna mål. Det är fråga om på förhand planerade åtgärder som syftar till att försämra målstatens funktionsförmåga. Till paletten av metoder kan exempelvis höra politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära medel samt informations- och cyberpåverkan. Hybridpåverkan har med fog lyfts fram i alla säkerhetsredogörelser under innevarande valperiod.

Hybridhoten som helhet har tagits upp på bred front redan i förvaltningsutskottets betänkande om den första redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd), vilket visar att det inte längre är fråga om ett nytt fenomen. Utskottet noterade då att hybrid-, cyber- och informationsoperationer är verklighet i dag och att de här hoten måste kunna identifieras mer effektivt. Utskottet påpekade också att beredskapen inför och bekämpningen av dem måste stärkas. Dessutom kommenterades utvecklingen av statens strategiska kommunikation och bland annat stärkandet av lagstiftningen om bekämpning av cyber- och informationshot.

När säkerhetsmiljön har förändrats måste Finland förbereda sig på att bli föremål för exceptionella, omfattande och komplexa metoder för hybridpåverkan. Med tanke på den nationella säkerheten upprätthåller stärkandet av Finlands säkerhet statens suveränitet, tryggar den territoriella integriteten, den demokratiska stats- och samhällsordningen samt befolkningens levnadsmöjligheter.

I redogörelsen lyfts som utvecklingsbehov fram att förbättra den övergripande samordningen samt att hybridhot identifieras och bekämpas bättre. Vid sidan av hotbedömningen behövs dessutom kontinuerlig sårbarhetsbedömning och uppföljning av förvaltningsövergripande kriställighetsåtgärder. Statsrådet förutsätts övergå till kontinuerlig hotbedömning. Utskottet konstaterar att identifieringen och bekämpningen av hybridhot är verksamhet som i synnerhet leds av säkerhets- och underrättelsemyndigheterna och som ministerierna och myndigheterna inom deras förvaltningsområde har en nära koppling till. Utskottet understryker betydelsen internationellt underrättelsesamarbete vid identifiering och bekämpningen av hybridhot.

I dag är det betydligt svårare att identifiera aktörerna bakom hybridhoten och att uppfatta kombinationerna av olika hot. Bakom hoten kan det dölja sig enskilda personer eller grupper av personer samt statliga aktörer. De kan utnyttja organiserade kriminella grupper eller enskilda medlemmar i sådana grupper för sina syften. Det finns tecken som tyder på att det var fallet exempelvis när Ryssland intog Krim. Enligt den utredning som utskottet fick vid sakkunnighörandet är det viktigt att man exempelvis vid IT-angrepp och brott mot kritisk infrastruktur eller andra angrepp som verkar vara hybridoperationer snabbt och med tillräcklig säkerhet identifierar den aktör som

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

ligger bakom gärningen. Ofta är en effektiv förundersökning det enda sättet att reda ut detta. Tillräcklig bevisning för att identifiera den som orsakat angreppet (attribution) kan bidra till att förebygga hot.

Gemensamt för hybridhoten är att de är avsiktliga störningar som inte är lika allvarliga som traditionell krigföring, exempelvis terroristhandlingar eller andra brottsliga handlingar. De uppfyller trots det inte nödvändigtvis brottsrekvisiten. I Finland är det polisen och i vissa fall Gränsbevakningsväsendet som har ansvar för att bekämpa och utreda hybridhot, om gärningen uppfyller brottsrekvisiten eller om det handlar om att förhindra eller avslöja en sådan gärning. Myndigheterna inom den inre säkerheten ska därför ha förmåga att upptäcka och identifiera hot av olika grad och tillräckliga resurser för att förhindra och hantera dem.

Händelserna i Ukraina har enligt en utredning som utskottet fått visat att man i konflikter i nuvarande form i stället för öppna militära åtgärder medvetet utnyttjar en oklar situation mellan militära och icke-militära åtgärder. Påtrycknings- och påverkansåtgärderna kan fortsätta flera år före en egentlig territoriell konflikt. De kan omfatta exempelvis cyberattacker, sabotage i kritisk infrastruktur och GPS-störningar. I polisens verksamhetsfält syns dessa som ökade brott samt eventuella ordningsstörningar och spänningar mellan befolkningsgrupper.

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 och delad lägesbild samt en övergripande utveckling av prognostiseringsverksamheten. Hybridoperationer måste kunna upptäckas så tidigt som möjligt för att de ska kunna förhindras effektivt. Detta förutsätter ett smidigt informationsutbyte i rätt tid mellan myndigheter och andra aktörer. Det är också viktigt med intensivt samarbete mellan den statliga och den lokala nivån samt mellan myndigheterna och den privata sektorn.

Utskottet konstaterar att det redan tidigare gjorts ändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra myndigheternas beredskap inför olika säkerhetshot. Exempelvis i gränsbevakningslagstiftningen har det under den föregående valperioden gjorts sådana ändringar som kompletterar Gränsbevakningsväsendets och gränsbevakningsmännens befogenheter under normala förhållanden och som har bidragit till att förbättra möjligheterna för myndigheterna att bedriva samarbete och vidta åtgärder också vid vissa hybridangrepp. Den nya underrättelselagstiftningen å sin sida gör det möjligt för myndigheterna att mer övergripande än tidigare förbereda sig på hot mot den nationella säkerheten. Utskottet betonar att myndigheterna måste ha tillräckliga befogenheter och resurser för att kunna svara på hybridpåverkan redan under normala förhållanden. Detta förutsätter utöver de ändringar som gjorts tidigare också ny lagstiftning genom vilken man effektivare än för närvarande kan ingripa exempelvis i användningen av migration som ett instrument för statlig hybridpåverkan.

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 lo-

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

gik eller logik som hänför sig till normal användning av fastigheten. På motsvarande sätt kan man i cyberomgivningen kartlägga system som styr kritiska funktioner för att identifiera sårbara objekt. Hybridpåverkan syftar till att utnyttja olika förändringar i omvärlden med hjälp av ett brett urval metoder och att söka sådana möjligheter att störa och påverka som ännu inte nödvändigtvis har beaktats i all myndighetsverksamhet eller lagstiftning. Därför bör man i lagstiftningen redan på förhand förbereda sig på olika typer av hybridpåverkan.

Upprätthållande av gränssäkerheten

Gränsbevakningsväsendet är den enda brottsbekämpande myndighet som har behörighet och kompetens att svara på hot mot såväl den inre som den yttre säkerheten. Att säkerställa gränsernas integritet och okränkbarhet är grundläggande skyldigheter för en självständig stat. Ett trovärdigt nationellt gränssäkerhetssystem förebygger illegal verksamhet vid rikets gränser. Ett effektivt gränssäkerhetssystem är viktigt också i bekämpningen av hybridhot, eftersom fiendlig påverkan kan vara svår att identifiera i den inledande fasen. Ett effektivt gränssäkerhetssystem lägger grunden för övervakningen av vår territoriella integritet och för säkerställandet av den.

Förvaltningsutskottet inskräper att gränsbevakningsväsendets roll i övervakningen och tryggheten av vår territoriella integritet och i det militära försvaret blir allt viktigare i det förändrade säkerhetsläget. Gränsbevakningsväsendet har en omedelbar beredskap att trygga den territoriella integriteten. Gränsbevakningsväsendet upprätthåller gränssäkerheten också på Åland. Beredskapen att vid behov snabbt öka Gränsbevakningsväsendets närvaro på Åland efter ett relevant politiskt beslut är viktigare än någonsin i den rådande säkerhetspolitiska miljön.

Upprätthållandet av gränssäkerheten vid störningar under normala förhållanden kan också förutsätta att det inrättas gränstrupper som omfattar över 10 000 personer. Om försvarsberedskapen kräver det, kan gränstrupperna eller delar av dem genom förordning av republikens president anslutas till försvarsmakten. Utskottet anser det vara viktigt att de gränstrupper som Gränsbevakningsväsendet inrättat ur reserven får bättre kapacitet för upprätthållande av gränssäkerheten och försvarsberedskapen samt tryggheten av den territoriella integriteten i samarbete mellan Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten.

Utskottet välkomnar att man i redogörelsen har skrivit in en ökning av antalet anställda vid Gränsbevakningsväsendet till 3 000 årsverken, i enlighet med riktlinjerna i redogörelsen för den inre säkerheten. I regeringens rambeslut för 2023—2026 anvisas tilläggsanslag för en mångsidig höjning av kapaciteten. Utskottet anser att det är nödvändigt att trygga tillräckliga resurser för Gränsbevakningsväsendet.

Finland övervakar EU:s längsta yttre gräns, som samtidigt är EU:s längsta gräns med Ryssland. Utskottet har i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) konstaterat att den nuvarande stabiliteten vid östgränsen förutsätter ett gott samarbete med de ryska gränsmyndigheterna. Stabiliteten kan dock i synnerhet i den förändrade säkerhetssituationen inte vara beroende av detta samarbete. Utskottet har konsekvent i sina tidigare budget- och ramutlåtanden ansett det nödvändigt att återuppbygga en trovärdig och självständig bevakning av östgränsen och skapa beredskap för att svara på en eventuell långvarigare försvagning av gränssituationen. Det kräver bland annat kraftiga och omedelbara satsningar på utbildning och rekrytering

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

av ytterligare personal. Dessutom är det viktigt att bereda sig på att utnyttja den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta trupper och ta emot bilateralt gränssäkerhetsstöd.

De yttre risker som riktar sig mot gränssäkerheten i Finland har ökat under en lång tid och deras utvecklingstrend är negativ. Tryggandet av Finlands sjöförbindelser har accentuerats. Sjöräddningen och bekämpningen av miljöolyckor till sjöss ska kunna tryggas också vid störningar och under undantagsförhållanden.

Samsynen om lägesbilden av gränssäkerheten tryggas med hjälp av nationellt och internationellt myndighetssamarbete. Utskottet anser det vara viktigt att upprätthållandet av gränssäkerheten förhindrar olovlig gränsöverskridning, bekämpar gränsöverskridande brottslighet och tryggar den allmänna ordningen och säkerheten, folkhälsan och den territoriella integriteten. Utskottet konstaterar i anslutning till myndighetssamarbetet att Gränsbevakningsväsendets befogenheter att delta i militära och civila underrättelseuppdrag enligt erhållen utredning behöver förtydligas.

Risken för massinvandring vid östgränsen har ökat, och därför måste myndigheternas beredskap att hantera massinvandring vara hög. I situationer med massinvandring är det viktigt att myndigheterna hela tiden har kontroll över läget för att de negativa konsekvenserna för samhället, såsom äventyrande av allmän ordning och säkerhet, ska bli så små som möjligt. Myndigheterna ska kunna reagera på ett ändamålsenligt sätt i varje enskilt fall. Lagstiftningen ska förutom metoder för att hantera situationer med massinvandring också ha möjlighet att redan på förhand verka för att en sådan situation inte kan uppstå.

Av redogörelsen framgår att beredskapen inför och bemötandet av massinvandring har utvecklats i vårt land utifrån erfarenheterna 2015. Ansvaret för beredskapsplaneringen i samband med ordnande av mottagningstjänster vid storskalig invandring har genom nyligen gjorda lagändringar centraliserats till Migrationsverket (FvUB 15/2021 rd). Genom ändringen har man strävat efter att förbättra beredskapen inför stora mängder invandrare och förtydligat arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Vid Migrationsverket har det också etablerats en nationell lägescentral och prognostiseringsverksamheten har även i övrigt utvecklats. Riksdagen behandlar för närvarande en proposition där de föreslagna ändringarna gör det möjligt att få operativt och tekniskt bistånd från EU:s asylbyrå om asyl- eller mottagningssystemet utsätts för oproportionerligt tryck (RP 49/2022 rd). I detta sammanhang konstaterar utskottet att kapaciteten för tagande i förvar för närvarande inte kan ökas lika snabbt som mottagningskapaciteten. De författningsändringar som hänför sig till det sistnämnda är under beredning. Utskottet betonar att de ovan nämnda ändringarna i lagstiftningen gäller migrationsmyndigheternas beredskap att ta emot personer som söker internationellt skydd i situationer med massinvandring. Dessa ändringar inverkar inte på massinvandring med avseende på den inre säkerheten, gränssäkerheten eller statlig hybridpåverkan.

Utskottet har exempelvis i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) betonat beredskapen för att migrationen snabbt kan öka kraftigt. Förutom att en sådan situation belastar asylsystemet innebär massinvandring alltid också en risk för att en del av invandrarna utgör en säkerhetsrisk i samhället. Hybridpåverkan som utnyttjar migrationen förutsätter inte nödvändigtvis ett stort antal invandrare, men det kan också leda till massinvandring.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

Utskottet anser att det är motiverat att bygga en gränsinfrastruktur bestående av hinder- och övervakningsanordningar samt körvägar på en del av östgränsen utifrån en riskanalys. Gränsinfrastrukturen bidrar till att effektivisera upprätthållandet av gränssäkerheten under normala förhållanden, störningssituationer och undantagsförhållanden. Byggandet medför betydande kostnader och kräver också av denna anledning ett politiskt beslut.

Migration som instrument för hybridpåverkan

Förvaltningsutskottet har i flera utlåtanden under den senaste tiden behandlat användningen av migration som ett verktyg för statlig hybridpåverkan (t.ex. FvUU 6/2022 rd och FvUU 8/2022 rd). I redogörelsen hänvisas det till den EU-lagstiftning som är under beredning och som syftar till att ge medlemsländerna fler metoder för att hantera situationer där migration används som instrument. Vid behandlingen av kommissionens förslag i anslutning till frågan har utskottet betonat att de undantagsbestämmelser som tillämpas i en sådan situation måste ge ett genuint mervärde när det gäller att hantera situationen jämfört med det så kallade normala förfarandet. När det gäller att svara på hybridpåverkan, liksom i andra krissituationer, är det också viktigt att EU och dess medlemsstater förblir enade och är beredda att tillsammans ta i bruk olika metoder för att lösa situationerna. Utskottet anser att hybridpåverkan bör kunna bemötas med ett så brett urval av metoder som möjligt.

Utskottet har dessutom betonat att medlemsstaterna ska ha tillgång till tillräckligt strikta metoder för att ingripa i sådan verksamhet för att den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten ska kunna tryggas i alla situationer. Utskottet anser det vara viktigt att statens rätt att besluta om säkerheten vid de yttre gränserna och vem som har tillträde till statens territorium beaktas i de åtgärder som hänför sig till utnyttjande av migration som instrument. Samtidigt är det skäl att notera att också någon annan än en statlig aktör enligt utskottets uppfattning kan ligga bakom instrumenteringen av migrationen.

I redogörelsen konstateras att bemötande av hybridpåverkan delvis kräver ett annorlunda förhållningssätt än hantering av invandring. Hybridpåverkan kan enligt redogörelsen synas som allvarliga störningar i den allmänna ordningen och säkerheten, och genom hybridpåverkan kan det skapas spänningar exempelvis mellan migranter och grupper som motsätter sig dem. I de allvarligaste situationerna ska enligt redogörelsen mållandet överväga åtgärder som tryggar samhällsordningen och rättsordningen, den nationella säkerheten, den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan samtidigt som förpliktelsen att granska ansökningar om internationellt skydd uppfylls.

Utskottet fäster med hänvisning till sitt utlåtande om den människorättspolitiska redogörelsen (FvUU 13/2022 rd) uppmärksamhet vid att Finlands säkerhetspolitiska omgivning mycket snabbt har förändrats så att det finns en allt större risk för att individens grundläggande fri- och rättigheter och samhällets allra viktigaste skyddsintressen kan råka i konflikt med varandra. Det kan bli fallet exempelvis om Finland plötsligt utsätts för instrumentaliserad migration i stor skala, och i synnerhet om detta iscensatts av en främmande stat som förhåller sig fientligt till Finland.

Det är möjligt att hybridpåverkan eller omfattande påverkan riktas mot Finland till exempel så att samhällets grundläggande infrastruktur och ekonomiska bärkraft inte längre står emot och den

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

inre säkerheten försvagas avsevärt. I det läget kan Finland förlora förmågan att garantera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för dem som vistas i landet. Finlands primära förpliktelser riktar sig till dem som hör till Finlands rättskrets och det allmänna är enligt 22 § i grundlagen skyldigt att garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Förvaltningsutskottet anser att ytterst viktiga kollektiva intressen som hör till finska medborgare och andra som vistas i landet i vissa exceptionella situationer måste väga tyngre än de individuella intressena hos personer som vistas utanför landet.

Sakkunniga har i samband med behandlingen av den människorättspolitiska redogörelsen påpekat att det i vissa undantagsfall är möjligt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom ramen för villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och under de förutsättningar som anges i människorättskonventionerna. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska alltid vara nödvändiga för att ett godtagbart mål ska nås och förenliga med proportionalitetskravet. Exempelvis möjliggör flera artiklar i Europakonventionen inskränkningar när det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle till exempel för att trygga den nationella och allmänna säkerheten. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att Finland tolkar sina internationella förpliktelser i fråga om mänskliga rättigheter på samma sätt som andra EU- och EES-länder.

Utskottet betonar samtidigt vikten av på förhand föreskrivna befogenheter för myndigheterna i olika säkerhetssituationer. I synnerhet i exceptionella situationer förutsätts det att myndigheterna snabbt fattar beslut och vidtar åtgärder för att ta kontroll över läget. Förvaltningsutskottet är medvetet om att det i exceptionella situationer också är möjligt att med stöd av 23 § i grundlagen föreskriva tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom kan ett lagförslag om grundlagen förklaras brådskande. Förvaltningsutskottet anser dock att det är viktigt att myndigheternas befogenheter i undantagssituationer tryggas på förhand genom aktuell lagstiftning för att garantera den nationella och allmänna säkerheten.

Riksdagen har förelagts en proposition med förslag till lag om ändring av beredskapslagen (RP 63/2022 rd), där det föreslås att det till beredskapslagen fogas en ny bestämmelse för undantagsförhållanden, som särskilt är avsedd för hybridhot. Dessutom föreslås bestämmelser om de befogenheter som myndigheterna kan ges under undantagsförhållanden som konstaterats i enlighet med den nya bestämmelsen om undantagsförhållanden. Största delen av de föreslagna befogenheterna ingår redan i den gällande beredskapslagen. Det föreslås att det till beredskapslagen fogas nya befogenheter som gäller upprätthållande av gränssäkerheten samt allmän ordning och säkerhet. Detta är viktigt eftersom Gränsbevakningsväsendet enligt den gällande beredskapslagen inte har getts tilläggsbefogenheter under några som helst undantagsförhållanden. Utskottet konstaterar dock att den proposition som lämnats inte innehåller några bestämmelser om möjligheten att begränsa ansökan om internationellt skydd ens i allvarliga situationer med statlig hybridpåverkan, utan avsikten är att bestämmelserna om detta ska lämnas till riksdagen för behandling senare.

Utskottet anser det vara nödvändigt att ansökan om internationellt skydd kan begränsas i en situation där en annan stat genom att utnyttja migranter utövar påtryckning och hotar den nationella säkerheten, allvarligt hotar den allmänna säkerheten eller hotar den territoriella integriteten i Finland. Behövliga författningsändringar ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen för behandling.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

För att utveckla lagstiftningen under normala förhållanden pågår brådskande lagstiftningsprojekt som bland annat hänför sig till införandet av det så kallade gränsförfarande som EU-lagstiftningen möjliggör samt till förbättrandet av gränssäkerheten, beredskapen inför hotfulla situationer och myndigheternas verksamhetsmöjligheter för upprätthållandet av gränssäkerheten. Utskottet anser det vara viktigt att även dessa lagstiftningsförslag behandlas i riksdagen så snart som möjligt.

Beredskap inför hot mot den inre säkerheten

Utskottet fäster uppmärksamhet vid att konsekvenserna av den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen för den inre säkerheten behandlas ganska snävt i redogörelsen. Enligt redogörelsen kan krigets konsekvenser för den inre säkerheten ta sig uttryck bland annat i olaglig handel med krigsmateriel eller i att krigsmateriel hamnar i kriminellt bruk, i att organiserade kriminella grupper flyttar med migration eller i att nödställda människor faller offer för brottslighet, såsom människohandel.

Exempelvis Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) har bedömt att konflikten i Ukraina har betydande konsekvenser för den inre säkerheten i Europa efter krigets slut. Det bedöms att detta åtminstone tar sig uttryck i den organiserade brottslighetens verksamhets sätt, verksamhetsområden och resurser. Under kriget har ett stort antal olika slags vapen levererats till Ukraina. Enligt den utredning som fått finns det redan tecken på att organiserade kriminella grupper som är verksamma i Finland strävar efter att skaffa vapen och sprängämnen från konfliktområden. En del av vapnen bedöms hamna hos kriminella aktörer och på den svarta marknaden och på så sätt spridas till andra delar av Europa på samma sätt som efter de krig som ledde till Jugoslaviens sönderfall. Kriget är också förknippat med en risk för att den organiserade brottslighet som påverkar Ukraina och som är kopplad till den organiserade brottsligheten i Ryssland i allt högre grad överförs till EU:s territorium. Polisen bör bereda sig på dessa konsekvenser med god framförhållning. Polisens förutsättningar att förbereda sig på sådana konsekvenser förbättras av möjligheten till effektiv kriminalunderrättelseinhämtning. Enligt utskottet finns det skäl att utveckla polisens förmåga till kriminalunderrättelseinhämtning.

Utskottet konstaterar att man i redogörelsen inte heller har beaktat beredskapsaspekten i anslutning till förändringarna i den säkerhetspolitiska omgivningen när det gäller den inre säkerheten och inte heller polisens centrala roll i beredskapen inför hybridhot. De flesta metoder för omfattande påverkan i anslutning till hybridhot syns i början inom området för den inre säkerheten och särskilt på polisens uppgiftsfält. Polisen måste kunna svara på de uppgifter som realiserade hot orsakar (brott och ordningsstörningar) och upptäcka också svaga signaler utifrån om statligt inflytande för att upprätthålla en gemensam lägesbild. I synnerhet i hotfulla situationer i så kallade grå faser är polisens funktionsförmåga central också med tanke på Finlands yttre säkerhet. Att polisen agerar med framgång kan också förhindra att verksamheten eskaleras till andra myndigheters verksamhetsansvar. Utgångspunkten är att polisen alltid ger respons i olika störningssituationer innan egentliga identifierbara militära åtgärder vidtas, och i dessa situationer handlar man också mycket länge i första hand med polisens befogenheter.

Gränsen mellan den yttre och den inre säkerheten har fördunklats i och med olika hybridhot och det ömsesidiga beroendet mellan samhällets olika funktioner har ökat. Samtidigt som polisen och

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

andra myndigheter ställs inför nya, allt mer komplicerade hot, har de mer traditionella säkerhets-hoten och de uppgifter som hänför sig till dem inte minskat. Exempelvis polisens uppgiftsfält har permanent blivit mer komplicerat och utvidgat och samtidigt har kravnivån för polisens kompetens höjts mångfaldigt.

De myndigheter som svarar för den inre säkerheten, framför allt polisen, Gränsbevakningsväsendet och räddningstjänsten, intar en framträdande roll för att skydda samhället. I den förändrade säkerhetspolitiska omgivningen baserar sig den nationella responsen i allt högre grad på ett smidigt, inövat och ansvarsfullt samarbete mellan alla säkerhetsmyndigheter. Den behöriga myndigheten har ledningsansvaret för situationen i varje enskilt fall. Ett centralt element i helheten är störningsfri tillgång till nödcentraltjänster under normala förhållanden och undantagsförhållanden, vilket också har betydelse för befolkningens trygghetskänsla och förtroendet för myndigheterna och samhället.

Myndigheterna måste dessutom ha uppdaterade befogenheter och adekvata resurser för att möta nya typer av hot och eventuella fientliga försök till påverkan. Utskottet har senast i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) framfört sin allvarliga oro över resursbristen hos polisen och andra myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten. Riksdagen förutsatte i sin ståndpunkt baserad på utskottets betänkande att regeringen sörjer för verksamhetsförutsättningarna bland annat för de centrala myndigheterna inom den inre säkerheten (polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, Nödcentralsverket, Tullen och Migrationsverket) och att regeringen hållbart och långsiktigt tryggar deras finansieringsbas över valperioderna utifrån resursbehoven enligt redogörelsen för den inre säkerheten (SRR 4/2021 rd).

I redogörelsen och i den plan för de offentliga finanserna som är under behandling i riksdagen (SRR 2/2022 rd) har man beaktat försvarsmaktens, Gränsbevakningsväsendets och Nödcentralsverkets resursbehov till följd av den förändrade säkerhetssituationen. Tilläggsresurser har reserverats också för mottagande av 40 000—80 000 personer som flytt från Ukraina och som beräknas anlända till Finland under innevarande år. Däremot har resurserna och tryggheten av polisens prestationsförmåga knappt beaktats nämnvärt. Utskottet anser att detta i den förändrade säkerhetssituationen är ohållbart, eftersom polisens basfinansiering redan nu är alltför låg.

Också utomstående utredare som kartlagt användningen av polisens anslag och anslagets tillräcklighet har i en rapport som publicerades i februari 2022 konstaterat att utan en anpassning av utgifterna eller en nivåhöjning av anslagen kommer skillnaden mellan polisförvaltningens resursbehov och anslagen i budgeten att öka under de kommande åren. Basfinansieringen av verksamheten räcker inte till och den måste regelbundet rättas till huvudsakligen med tidsbegränsad tilläggsfinansiering. Till följd av detta är det inte möjligt att planera eller utveckla verksamheten på lång sikt på bästa möjliga sätt. Utredarnas utvecklingsförslag hänför sig till utvecklandet och effektiviseringen av polisens funktioner samt till säkerställandet av balansen mellan de anslag som beviljas polisen och de mål som uppställts för polisen.

Utskottet anser att de betydande tilläggsåtgärder som planeras för att förbättra försvarsförmågan inte bör urvattnas genom att det inte anvisas tillräckliga resurser till polisen, som är den centrala myndigheten för den inre säkerheten. Samhällets övergripande säkerhet kan tryggas endast genom att man ser till att alla säkerhetsmyndigheter har de resurser de behöver för att sköta sina

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

uppgifter. Det är absolut nödvändigt att trygga tillräckliga resurser för polisen i synnerhet i det nuvarande säkerhetsläget.

För att säkerställa att myndigheterna har lämpliga verksamhetsförutsättningar är det också nödvändigt att se till att lagstiftningen är fullständigt uppdaterad för att reagera på vanliga, nya och förändrade säkerhetshot. Vid utskottets sakkunnighörande har man exempelvis lyft fram behovet av att förbättra polisens förmåga till kriminalunderrättelseinhämtning och att ordna en för ändamålet lämplig reserv för polisen. Enligt den utredning som fått pågå som bäst en utredning om läget för polisens kriminalunderrättelseinhämtning och utvecklandet av den. Utredningen avses bli klar i februari 2023. Inrikesministeriet inledde i april 2022 en förstudie där man granskar de lagstiftningsmässiga och operativa förutsättningarna för bildandet av polisens reserv. Utskottet betonar att reserven behövs för att komplettera polisens personal i oförutsedda situationer som kräver omfattande personalresurser och att den inte ska användas för att avhjälpa polisens ovan beskrivna resursbrist. Utskottet konstaterar dessutom att riksdagen den 29 april 2022 har godkänt en revidering av lagen om försvarsmaktens handräckning till polisen (FvUB 9/2022 rd). Genom ändringen förbättras säkerhetsmyndigheternas gemensamma förmåga att reagera också på hybridhot.

Utskottet har ovan betonat vikten av en gemensam och delad lägesbild samt ett smidigt och tidsenligt informationsutbyte i beredskapen inför hybridhot. Polisens roll som ledande aktör inom den inre säkerheten innebär bland annat att polisen dagligen får kännedom om fall av vilka en del uppfyller rekvisitet för brott och i fråga om vilka gärningsmannens motiv inte är känt. Alltid känner man inte ens till gärningsmannen. Att kombinera sådan information med information som finns hos andra myndigheter skulle vara särskilt viktigt för att förhindra och identifiera hybridpåverkan. På grund av polisens omfattande uppgiftsfält är det viktigt att polisen av andra aktörer får tillräckligt med information om eventuell hybridpåverkan för att polisens verksamhet ska kunna riktas rätt.

I avsnittet om cybersäkerhet har utskottet fäst uppmärksamhet vid att polisen inte får heltäckande information om exempelvis IT-brott som riktar sig mot företag. Även andra behov av att utveckla informationsutbytet mellan myndigheterna har identifierats. Exempelvis vid utredning av bakgrunden till markköp som görs av utlänningar har polisen rätt så begränsade möjligheter att lämna ut polisinformation om saken till försvarsministeriet, som är den ansvariga myndigheten.

Utskottet har i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten fäst uppmärksamhet vid de olika lagstiftningsbehov som hänför sig till informationsgången mellan myndigheterna (FvUB 19/2021 rd, s. 45—48). Utskottet ser det som nödvändigt att de behöriga myndigheterna har tillgång till all väsentlig information som behövs för att bereda sig på olika hot mot den inre säkerheten, förebygga hotsituationer och brott samt säkerställa ett smidigt myndighetssamarbete, och de brister som i detta avseende finns i lagstiftningen måste avhjälpas. Lagstiftningen om tillgång till och utlämnande av uppgifter måste vara uppdaterad och de myndigheter som tillämpar den ska också känna till innehållet. Också polisens möjligheter att i större utsträckning än för närvarande på eget initiativ lämna andra myndigheter information om brottslighet bör utredas.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

Cybersäkerheten

Centrala objekt som kan utsättas för cyberhot mot samhället är objekt som omfattas av den nationella säkerheten samt samhällets vitala funktioner som tryggar medborgarnas levnadsmöjligheter. Det moderna samhällets funktion är i allt högre grad beroende av cybersäkra elsystem och nätverk för dataöverföring med hög driftsäkerhet samt av andra tillförlitliga och till innehållet enhetliga tjänster för förvaltningen och medborgarna. Utskottet instämmer i den åsikt som framförs i redogörelsen om att cybersäkerheten och cyberförsvaret i Finland inklusive motåtgärderna måste dimensioneras så att det är möjligt att avvärja en statlig aktörs omfattande cyberattack mot det nationella beslutsfattandet, säkerhetsmyndigheternas verksamhet och den kritiska infrastrukturen.

Utskottet konstaterar att Finland utöver en tidsenlig, heltäckande och delad lägesbild av cybersituationen också bör ha klara lednings- och ansvarsförhållanden och befogenheter samt förmåga att utnyttja alla resurser i samhället. Utskottet anser att det är viktigt att samarbetet och informationsutbytet mellan civila och militära myndigheter intensifieras ytterligare för att stärka en effektiv bekämpning av hoten. Utskottet anser också att man bör bedöma om myndigheternas lagstadgade befogenheter i fråga om informationssäkerhet och rätt att få information är tillräckliga för att man ska kunna få en första observation av eventuell fientlig statlig verksamhet i informationssystem och nät som är viktiga med tanke på landets säkerhet. Utskottet betonar också betydelsen av samarbete mellan offentlig, privat och tredje sektor i cybermiljön och till exempel företagens informationssäkerhetsexperters roll i den övergripande säkerheten. Samtidigt måste man se till att till exempel företag och organisationer får stöd i förebyggandet och eftervården av allvarliga cyberattacker. Dessutom är det viktigt att medborgarna får bättre färdigheter i cybersäkerhet.

I takt med att digitaliseringen i samhället ökar är det nödvändigt att de åtgärder som hanteringen av plötsliga och snabba cyberstörningar förutsätter kan inledas snabbt. Cyberstörningar kännetecknas av att de har många slags verkningar, och därför är det nödvändigt att den behöriga myndigheten vid behov får ett så omfattande förvaltningsövergripande stöd som möjligt. Samtidigt måste man kunna säkerställa att samhället fungerar på en ändamålsenlig nivå trots störningssituationer. Genomförandet av cybersäkerheten är rätt splittrat i Finland. Utskottet anser det vara viktigt att ledningsstrukturerna i tillräcklig utsträckning stöder samordningen av beredskapen och lägesuppfattningen.

När det gäller brottsbekämpning konstaterar utskottet att brottslighet som sker i datanät och utnyttjar nätet samt cyberbrottslighet ökar och utvecklas snabbt. Utöver det ökade antalet nätbedrägerier mot enskilda medborgare har också fallen av överbelastningsattacker och dataintrång och anknytande utpressning blivit fler. De kan användas för att skada och förhindra verksamheten i företag och myndigheter som är av kritisk betydelse för samhället. Cyberbrottsligheten beräknas i framtiden utgöra ett nästan lika stort hot mot den inre säkerheten som den traditionella brottsligheten, som också i allt högre grad flyttar över till nätet. Utskottet välkomnar att man i planen för de offentliga finanserna anvisar polisen tilläggsresurser för bekämpning och utredning av de allvarligaste IT-brotten som riktar sig mot kritisk infrastruktur.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

I den nuvarande säkerhetssituationen är det ännu viktigare att förbättra lägesbilden av IT-brottsligheten och få de uppgifter som behövs för den, eftersom IT-brott också kan utnyttjas som verktyg för hybridpåverkan och hybridoperationer. Enligt den utredning som utskottet fått får polisen dock inte heltäckande information om till exempel IT-brott som riktar sig mot företag, eftersom företagen är rädda för att brottsprocessen medför dåligt anseende. En bidragande orsak till detta har bedömts vara polisens nuvarande förundersökningsskyldighet. Å andra sidan har exempelvis lagstiftningen om Cybersäkerhetscentralen ansetts begränsa utlämnandet av uppgifter till polisen, som dock är den enda behöriga förundersökningsmyndigheten vid utredning av nätbrott. I vissa fall har polisen med fördröjning fått kännedom om också de nätattacker som riktats mot statliga organisationer. Utskottet konstaterar att genom en heltäckande och uppdaterad lägesbild och en förundersökning som inleds utan dröjsmål är det möjligt att förhindra uppkomsten av skador och identifiera de aktörer som ligger bakom gärningarna.

Cybersäkerhetsfrågorna behandlas i allt större utsträckning och med större tyngd i internationella forum och organisationer, såsom OSSE, EU, NATO, OECD och Europeiska rådet. Frågor som är positiva med tanke på cybersäkerheten i Finland främjas med fördel på internationella samarbetsforum och genom bilaterala relationer. Utskottet betonar också betydelsen myndighetssamarbete. Exempelvis för att kunna bekämpa cyberbrottsligheten behövs det omfattande internationellt samarbete.

Flera utvecklingsinsatser är under arbete för att förbättra cybersäkerheten. I detta sammanhang nämner utskottet två pågående projekt: Kommunikationsministeriet tillsatte en arbetsgrupp för samarbete mellan centrala myndigheter vid omfattande störningar i cybersäkerheten som är kritiska med tanke på samhällets funktion samt ett projekt som inrikesministeriet och försvarsministeriet tillsammans tillsatt för att utreda myndigheternas verksamhetsförutsättningar när det gäller att säkerställa den nationella cybersäkerheten, bekämpa cyberbrott och bedriva cyberförsvar mot allvarliga cyberhot och utarbeta förslag till utvecklingsåtgärder. Det centrala målet för båda projekten är att ytterligare förbättra samarbetet och informationsutbytet mellan cybersäkerhetsmyndigheterna.

Med hjälp av digitaliseringen strävar man efter att producera de tjänster som medborgarna behöver på ett flexiblere och effektivare sätt än tidigare. I utvecklingen av digitala tjänster betonar utskottet vid sidan av kundorientering vikten av informations- och cybersäkerhet. Cybersäkerheten ska vara inbyggd i all verksamhet, alla processer och alla system.

Skyddet av den kritiska infrastrukturen

Med kritisk infrastruktur avses sådana basstrukturer och tjänster och funktioner i anslutning till dem som är nödvändiga för att samhällets vitala funktioner ska kunna upprätthållas. Kritiska system produceras allt oftare av den privata sektorn och är gränsöverskridande och beroende av varandra. Utskottet anser att det är nödvändigt att den kritiska infrastrukturen kan tryggas under alla omständigheter. Samarbetet mellan myndigheterna samt mellan myndigheterna och den privata sektorn är centralt i detta sammanhang. Utöver dessa betonas det internationella samarbetet till exempel när det gäller att trygga trafiken, transportkedjorna, datakommunikationen och informationsförmedlingen.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

Utskottet har tidigare konstaterat att den kritiska infrastrukturen är ett långsiktigt objekt för den utländska underrättelseverksamheten i Finland. Också helt laglig verksamhet, såsom företagsförvärv och gemensamma projekt, kan ge auktoritära stater tillträde till kritisk infrastruktur i vårt land. Intresset har gällt vanlig fast infrastruktur, såsom fastigheter och produktion. Datakommunikationen blir allt viktigare med tanke på samhällets funktion, vilket har lett till ett ökat intresse för nät- och informationsinfrastrukturen.

Som ett led i skyddet av kritisk infrastruktur bör betydelsen av geografisk information beaktas. I ett öppet samhälle är geografisk information allmänt tillgänglig för alla. Man bör fästa uppmärksamhet vid hanteringen av geografisk information och säkerställa att tillgången till geografisk information kan begränsas också på grund av militära hot. Utskottet har fäst uppmärksamhet vid säkerhetsriskerna i samband med öppen spridning av information i sitt utlåtande om redogörelsen om politiken för geografisk information (FvUU 24/2018 rd — SRR 2/2018 rd) under den föregående valperioden.

Om leverantörer av hårdvara för datakommunikationsförbindelser får tillträde till data eller kritisk infrastruktur är det också ett hot mot den nationella säkerheten. I värsta fall får angriparen åtkomst till uppgifter som gäller finländare. Utskottet anser det vara viktigt att man bereder sig på risker av den här typen. Också i Finland har man upptäckt försök att komma åt kritisk infrastruktur på lokal nivå. För att förhindra detta är det viktigt med samarbete mellan företag, kommuner och statliga myndigheter.

Av redogörelsen framgår att det i Finland pågår ett nationellt genomförande av EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (CER— direktivet, FvUU 14/2021 rd — U 71/2020 rd). I Finland saknas för närvarande en myndighet som har en sådan nationell tillsyns- och rapporteringsuppgift som direktivet förutsätter. Dessa uppgifter är för närvarande indelade i flera förvaltningsområden. Utskottet anser det vara viktigt att arbetet med att fastställa och identifiera kritisk infrastruktur utförs så snabbt som möjligt, eftersom det är en förutsättning för ett systematiskt skydd av kritisk infrastruktur. Finlands nationella lagstiftning och verksamhet i fråga om försörjningsberedskapen utgör en god grund för detta arbete.

Motverkande av informationspåverkan

Syftet med informationspåverkan är ofta att polarisera de demokratiska samhällena. Målet är att störa samhällsfreden och beslutsfattandet, försvaga samhällena internt och göra opinionsklimatet mer mottagligt för ett auktoritärt politiskt system och i synnerhet för ekonomiskt samarbete med icke-demokratiska stater. Ryssland strävar enligt redogörelsen efter att styra åsiktsbildningen i hemlandet och utlandet samt efter att skapa en narrativ för att berättiga sina handlingar. Informationspåverkan har normaliserats som en del av informationsmiljön. Påverkan kan vara offentlig eller dold. Informationspåverkan ska förstås som en påverkan som syftar till att skapa psykologiska effekter.

De statliga aktörerna inriktar i typfallet sina påverkansåtgärder på att försvaga det samhälleliga förtroendet och myndighetsförtroendet. Man strävar efter att utnyttja och stärka befolkningsmissnöje i målsamhället med hjälp av informations- och hybridpåverkan. Detta har synts exempelvis i

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

desinformation om coronapandemin samt i olika konspirationsteorier. Samma typ av påverkan har också observerats i samband med den pågående Nato-debatten.

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 utförskap, eftersom de utgör risker också när det gäller informationspåverkan.

Utskottet konstaterar att det centrala i skyddet mot informationspåverkan är att stärka befolkningens funktionsförmåga och mentala kriställighet. Samhällets motståndskraft mot hybrid- och informationspåverkan stärks för sin del av vårt utbildningssystem, mediekompetensen och källkritiken. Samhället kan ändå inte skyddas mot dessa risker enbart genom att satsa på exempelvis mediekompetens.

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. Exempelvis med myndighetsnärvaro i sociala medier eftersträvar man att minska det handlingsutrymme som den målinriktade desinformationen och aktörerna bakom denna har, och deras tillfällen att skapa samhällelig instabilitet. Utskottet anser det vara viktigt att också företag som tillhandahåller sociala medier har vidtagit åtgärder för att förhindra spridning av desinformation. Enligt den utredning som fått har vissa av de mest grova formerna av uppsåtlig informationspåverkan på en främmande stats vägnar kriminaliserats exempelvis i Danmark. Vid sakkunnighörandet har det ansetts nödvändigt att utreda om sådan verksamhet bör vara straffbar även i Finland.

Vid bekämpningen av informationspåverkan är det viktigt med öppen, flerspråkig och aktiv myndighetskommunikation som stärker förtroendet för samhället, trygghetskänslan och delaktigheten. 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. Utskottet understryker också i det här sammanhanget vikten av en gemensam och delad lägesbild. De centrala temana i kommunikationen i det nuvarande säkerhetssituationen gäller åtminstone befolkningens beredskap för egen aktivitet, myndigheternas uppgifter och beredskap, den digitala säkerheten och integriteten, stödjandet av närstående och hjälpbehövande samt deltagandet i frivillig- och organisationsarbete. Utskottet konstaterar att statsrådets kansli ansvarar för den riksomfattande samordningen av motåtgärder i anslutning till informationspåverkan. Utskottet anser det vara viktigt att ministerierna aktiverar och fördelar resurser till underlydande ämbetsverk också regionalt i beredskapen för informationspåverkan.

Med tanke på samhällets stabilitet är det viktigt att informationen till alla som bor i Finland fungerar också i allvarliga störningssituationer och under undantagsförhållanden. Det framhäver mediernas förmåga att se till att tillförlitlig och aktuell information produceras och sprids, att medborgarnas mentala kriställighet stöds och att informationspåverkan identifieras och bekämpas. Under kriser ökar informationspåverkan, vilket avkräver medierna stark beredskap och kompetens. I fortsättningen är det viktigt att förbereda sig på så sätt att man utöver principerna om fri och opar-

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

tisk informationsförmedling identifierar situationer där informationsmiljön är föremål för ett allvarligt angrepp.

Befolkningsskyddet

Beredskapen för militärt försvar och även andra krissituationer förutsätter också att befolkningen skyddas och samhällets funktionsförmåga säkerställs. Man förbereder sig på att vid behov och i förekommande fall skydda befolkningen i befintliga skyddsrum, i inomhuslokaler som ger ett så gott skydd som möjligt eller genom att evakuera befolkningen. För att befolkningen och infrastrukturen ska kunna skyddas och kritiska funktioner tryggas är det också väsentligt att ha en effektiv räddningsverksamhet och olika funktioner som stöder den. Räddningsmyndigheterna har en central roll i störningssituationer under normala förhållanden och i befolkningsskyddet. Utskottet framför också i detta sammanhang sin oro över om räddningsväsendets personal kommer att räcka till under de närmaste åren. För att motverka personalbristen inom räddningsväsendet behövs det fram till 2030 uppskattningsvis 2 400—2 500 nya räddningsmän.

Utskottet anser det vara viktigt att man i Finland på lång sikt har förberett sig på att skydda befolkningen genom att bygga och upprätthålla skyddsrum med god täckning. Utbildnings-, planerings- och styrsystemen inom befolkningsskyddet samt delvis de operativa färdigheterna har dock försämrats på grund av bristfälliga resurser. Utskottet konstaterar att situationen skulle kunna rättas till genom en relativt liten ökning av personalresurserna.

Betydelsen av tillräckliga resurser för beredskaps- och befolkningsskyddsarrangemangen framhävs särskilt i det nuvarande internationella säkerhetssituationen. Uppgiftsfördelningen mellan de myndigheter och andra aktörer som ansvarar för befolkningsskyddet och deltar i den samt samordningen av beredskapsarrangemangen behöver förtydligas och beredskapsplaneringen utvecklas. I beredskapsarbetet mellan civila myndigheter och Försvarsmakten finns det också utvecklingsbehov exempelvis när det gäller riskbedömning och planering.

I planeringen av evakuering utgår man för närvarande från att man inom alla områden förbereder sig både på evakuering av befolkningen och på att ta emot, betjäna och inkvartera evakuerade människor. Utgångspunkten är också att största delen av befolkningen flyttar på egen hand. Evakuering av befolkningen kan planeras och verkställas flexibelt i enlighet med principerna för användning av beredskapslagen i den omfattning som hotbedömningen och den rådande situationen förutsätter före ett väpnat angrepp samt medan situationen utvecklas i olika delar av landet antingen som så kallad beredskapsevakuering eller i större utsträckning som regionala evakueringar. Även under undantagsförhållanden kan man utöver evakuering som grundar sig på statsrådets behörighet enligt 121 § i beredskapslagen i enlighet med 36 § i räddningslagen genomföra utrymningar som grundar sig på räddningsledarens befogenheter på basis av olyckor och hotfulla situationer.

Vid sakkunnighörandet i utskottet har man lyft fram en evakueringsplan som tidigare tillämpats i de olika målkommunerna. Enligt den utredning som fåtts har denna tidigare modell varit mer schematisk än den nuvarande, men delvis tydligare, medan den nuvarande modell som beskrivs ovan har större flexibilitet. Utskottet anser det motiverat att utvecklandet av beredskapsplanering- en utvärderas också till denna del.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

Enligt redogörelsen ska utvecklingen av befolkningsskyddet och skyddsbeståndet samt resursbehoven ses över genom ett riksomfattande utredningsarbete som inleds under 2022. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att det i Helsingfors finns sammanlagt 5 500 skyddsrum med sammanlagt 900 000 skyddsplatser. Läget är i detta avseende gott. Det strukturella skyddet av befolkningen baserar sig huvudsakligen på fastigheternas egna skyddsrum. Enligt utskottets uppfattning är i synnerhet det eftersatta underhållet av äldre skyddsrum betydande och kräver resursfördelning.

Enligt den utredning som fåtts styr bestämmelserna om säkerhetspersonal i husbolag i sin nuvarande form inte tillräckligt bildandet och utbildningen av säkerhetsorganisationer i husbolag. I den gällande lagstiftningen ingår till exempel inget direkt åläggande att utse och utbilda skyddsrumsansvariga. Utöver behovet av att effektivisera styrningen, övervakningen och rådgivningen i det nuvarande säkerhetssituationen är det skäl att överväga om de dessutom behöver en precisering av författningsgrunden som stöd. Det finns också skäl att bedöma behovet av att öka befolkningsskyddsutbildningen.

Den förändrade säkerhetssituationen inverkar på utvecklingen av den allmänna trygghetskänslan, som har ett nära samband med en mer omfattande mental kriställighet. Ur ett förebyggande perspektiv ska åtgärderna stärka det samhälleliga förtroendet, trygghetskänslan och delaktigheten, för att man också ska kunna bekämpa olika former av övergripande påverkan och stärka den sociala sammanhållningen.

Utskottet konstaterar i detta sammanhang att Finlands system för försörjningsberedskap till sin grund och struktur fungerar väl också i den förändrade omvärlden. I den nya situationen måste man dock bedöma om den totala beredskapsnivån i Finland är tillräcklig. Målet är att också de allvarligaste undantagsförhållandena ska gå att hantera med nationella åtgärder. Också försörjningsberedskapens internationella omvärld har förändrats inte bara i och med Rysslands anfallskrig utan också i och med coronaviruspandemin.

Utskottet tar i detta sammanhang dessutom upp att man i redogörelsen har fäst mycket liten uppmärksamhet vid organisationernas roll, trots att till exempel Finlands Röda Kors är en central aktör i Finland under kriser och samhälleliga förändringar och med tanke på stärkandet av den övergripande säkerheten. Utöver sin egen hjälpverksamhet stöder organisationerna myndigheternas verksamhet, på samma sätt som till exempel när det gäller att ta emot flyktingar från Ukraina. I samband med dataintrånget hos Vastaamo har organisationerna erbjudit stöd till offren för dataintrånget. Dessutom finns det i Finland flera organisationer som upprätthåller centrala funktioner i synnerhet inom räddningsväsendet. Humanitära aktörer kan arbeta vid sidan av myndigheter och räddningspersonal också under undantagsförhållanden.

I krissituationer är det också mycket sannolikt att ett stort antal medborgare utöver myndigheter och utbildade frivilliga vill delta i verksamheten. Ur myndighetsperspektiv är det då viktigt att medborgarnas verksamhet är samordnad och att den riktas effektivt och rätt. Också här spelar organisationerna en central roll. Utskottet anser det vara viktigt att de centrala organisationerna identifieras vid utarbetandet av de praktiska beredskapsplanerna och vid genomförandet av dem. Organisationerna har också kanaler för att stärka säkerhetskommunikationen och människornas

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

säkerhetsfärdigheter, vilket bör beaktas i planeringen av den riksomfattande risk- och kriskommunikationen.

Kommunerna och välfärdsområdena

Redogörelsen identifierar kommunernas och välfärdsområdenas sektorsövergripande roll inom säkerhet och beredskap. Utskottet konstaterar att kommunerna redan i princip samordnar olika ansvarsområden och lagstadgade ansvar, och ur kommunernas synvinkel framhävs samarbetet och behovet av tväradministrativt samarbete både i beredskapen och i det övriga säkerhetsarbetet. Utskottet anser det vara viktigt att man i de akuta anvisningarna har fäst uppmärksamhet vid bland annat befolkningsskyddet, funktionen hos ledningscentralerna i kristider, cybersäkerheten och hanteringen av kritisk infrastruktur. Många funktioner, servicesystem och datalager som är livsviktiga för samhället finns i kommuner eller välfärdsområden. Kommunerna och välfärdsområdena är skyldiga att upprätthålla beredskap och att kunna fortsätta sin verksamhet under alla förhållanden.

Utskottet konstaterar att beredskapen och kriståligheten på lokal nivå i civilsamhället är en del av Finlands försvar. Kritisk infrastruktur, ordnande av vatten, mat, el, värme och sjukvård, regionernas evakueringsförmåga, trafik, kommunikationsnät, skyddsrum, medborgarnas förmåga att agera i kriser och andra frågor som på ett livsviktigt sätt påverkar städernas och kommunernas verksamhet ska beaktas som en del av försvarets prestationsförmåga. I detta avseende är det väsentligt att alla aktörer har en gemensam hotbedömning, att systemet för lägesbild och informationsutbyte är effektivt, att förvaltningsövergripande beredskap upprätthålls på alla förvaltningsnivåer och att gemensamma övningar genomförs. Den tväradministrativa sårbarhetsbedömning och fortlöpande uppföljning av kriståligheten som lyfts fram i redogörelsen är viktig också för kommunerna och välfärdsområdena.

Utskottet betonar att man i den förvaltningsövergripande beredskapen bör beakta förvaltningsnivåerna från lokal- och regionförvaltningen till centralförvaltningen. Välfärdsområdesreformen innebär att vi har en ny aktör och att ansvaret delvis har lagts om. Därför är det viktigt att säkerställa att kontaktytorna för beredskapen är i skick och att samarbetet fungerar. Ett effektivt informationsutbyte mellan olika aktörer kan också förutsätta ändringar i lagstiftningen, särskilt när det gäller sekretessbelagd information.

Kommunernas beredskap gäller också ordnande och finansiering av tjänster och utkomst i anslutning till mottagning, basservice och integration av människor. Den nuvarande situationen i fråga om de som flyr kriget i Ukraina har visat att kommunerna har haft en utmärkt förmåga att anpassa sig till situationen och nästan omedelbart erbjuda olika tjänster på det sätt som den gällande lagstiftningen förutsätter. Nästan hälften av invandrarna är barn, och det är särskilt viktigt att de kan erbjudas en snabb och trygg återgång till vardagen efter traumatiska erfarenheter. Tillgången till småbarnspedagogik och grundläggande utbildning är central här. Ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster överförs från kommunerna till välfärdsområdena vid ingången av 2023. Det är viktigt att notera att välfärdsområdena i fortsättningen även ansvarar för ordnandet av nödinkvartering. Man bör förbereda sig på detta i god tid genom samarbete mellan Migrationsverket, kommunerna och välfärdsområdena. Utskottet anser det vara viktigt att man också sörjer för ett gott informationsflöde mellan Migrationsverket, kommunerna och välfärdsområdena.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

Enligt den utredning som utskottet fått har samarbetet mellan kommunerna och Migrationsverket intensifierats i fråga om massinvandring, och vid sidan av det traditionella systemet med förläggningar håller man på att utveckla en så kallad kommunmodell som kompletterar mottagningskapaciteten och som tryggar kommunernas resurser för mottagningsverksamheten och förtydligar ansvaret. Utskottet påminner också om att verkningarna efter en massinvandring kommer att synas i kommunerna långt efter den egentliga mottagningsverksamheten i initialskedet.

Kommunerna stärker för närvarande sin cybersäkerhet, vilket också förutsätter ekonomiska investeringar. Utskottet anser att man även i fortsättningen bör fästa uppmärksamhet vid hur kommunernas kapacitet konkret kan utvecklas med hjälp av stöd på nationell nivå. Det är särskilt skäl att säkerställa och identifiera säker lagring och återställning av data samt kritiska system vars funktionsduglighet kan orsaka omfattande störningar i samhället. Cybersäkerheten stärks också av att medborgarnas kunskaper ökas. Detta bör beaktas i stor utsträckning i undervisningen och utbildningen.

Viktigt med avseende på den inre säkerheten och den mentala kriställigheten är också förmågan att upprätthålla goda relationer mellan befolkningsgrupperna och förhindra att relationerna mellan befolkningsgrupperna tillspetsas. Gemensam observation, informationsutbyte och myndighetskommunikation har en central roll. Utskottet betonar liksom i redogörelsen betydelsen av öppen, flerspråkig och aktiv myndighetskommunikation. Utskottet anser att kriställighet och betydelsen av satsningar på goda relationer mellan befolkningsgrupperna bör identifieras redan på servicenivå, både i fråga om tjänster som erbjuds olika åldersgrupper och i fråga om bildningstjänster.

Även om ansvaret för befolkningsskyddet har fastställts bland annat i räddningslagen, förutsätter genomförandet av omfattande evakueringar i praktiken kapacitet hos många olika aktörer, även kommunerna. Evakueringar bör planeras omsorgsfullt på förhand och i synnerhet de personer som inte själva kan avlägsna sig ska beaktas. Med tanke på befolkningsskyddet är det viktigt att fästa uppmärksamhet också vid konsekvenserna av ett sönderfall av infrastrukturen för fostrings- och utbildningstjänster och evakuering, vilka direkt påverkar ordnandet av och tillgången till småbarnspedagogiska tjänster och utbildningstjänster.

Utskottet konstaterar att bestämmelser om kommunernas uppgifter utfärdas genom lag, och för att verksamheten ska kunna fortsätta behövs det lagstiftning som identifierar olika undantags- och störningssituationer i ordnandet av tjänsterna. Denna fråga har redan uppmärksamats som en följd av coronapandemin exempelvis i fråga om ordnandet av den grundläggande utbildningen. Beredskapsåtgärderna kräver också ekonomiska resurser. Dessutom syns de ekonomiska konsekvenserna av Rysslands pågående anfallskrig i kommunerna i form av stigande priser, långsammare investeringar, ökad servicebelastning och eventuellt i ett senare skede även i form av försämrade skatteintäkter. Hittills har man också identifierat direkta kostnadsökningar till följd av krisen som de nuvarande finansieringskanalerna inte svarar på. Utskottet konstaterar att den kommunala ekonomins förmåga att reagera på en snabb förändring i utgifterna och inkomsterna är mindre i år på grund av välfärdsområdesreformen. Kommunerna kan inte ändra inkomstskattesatsen i år, och balansen i finansieringssystemet ses först när ansvaret för att ordna tjänster överförs till välfärdsområdena vid ingången av 2023. Utskottet anser därför att det är viktigt att konsekvenserna för kommunerna följs noggrant.

Utlåtande FvUU 14/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 11.5.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne
utskottsråd Henri Helo.