

Förvaltningsutskottet

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Ärende

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 6/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till utrikesutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- understatssekreterare Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- ledande expert Hannu Himanen, utrikesministeriet
- äldre forskare Katri Pynnöniemi, Utrikespolitiska institutet
- kanslichef Päivi Nerg, inrikesministeriet
- överdirektör Kauko Aaltomaa, inrikesministeriet
- överdirektör Jorma Vuorio, inrikesministeriet
- räddningsöverdirektör Esko Koskinen, inrikesministeriet
- avdelningschef, brigadgeneral Pasi Kostamovaara, inrikesministeriet, Gränsbevakningsväsendet
- konsultativ tjänsteman Antti Häikiö, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Kalle Kekomäki, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Maarit Nikander, inrikesministeriet
- projektchef Kimmo Himberg, inrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Jyri Raitasalo, försvarsministeriet
- statsåklagare Tom Laitinen, Riksåklagarämbetet
- chef, polisråd Robin Lardot, Centralkriminalpolisen
- biträdande chef Raimo Pyysalo, Migrationsverket
- forskare, projektledare Heidi Tiimonen, Räddningsinstitutet
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chef Antti Pelttari, skyddspolisen
- forskare, doktor i militärvetenskaper Saara Jantunen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- forskningsområdeschef Mikko Lappalainen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- äldre avdelningsstabsofficer Juha-Antero Puistola, Säkerhetskommittén
- professor i cybersäkerhet Jarno Linnéll, Aalto-universitetet
- forskardoktor PD Hanna Smith, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

- specialsakkunnig Miikka Salonen, Kommunikationsverket
- Direktör, planerings- och analysavdelningen Christian Fjäder, Försörjningsberedskapscentralen
- Cyber Security Advisor Erka Koivunen, F-Secure Oy
- universitetslärare, doktorand Tapio Juntunen
- juris kandidat Mikko Paatero
- f.d. inrikesminister Kari Rajamäki.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- inrikesministeriet
- försvarsministeriet
- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Riksåklagarämbetet
- Helsingfors polisinrättning
- Nödcentralsverket
- Centralkriminalpolisen
- Migrationsverket
- Polisyrkeshögskolan
- Polisstyrelsen
- skyddspolisen
- Kommunikationsverket
- Finlands Kommunförbund
- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

Utskottet har fått ett meddelande, ingenting att yttra:

- justitieministeriet
- Tullen

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Tre säkerhetsredogörelser

Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse avviker från den föregående redogörelsen (SRR 6/2012 rd). Redogörelsen omfattar enligt inledningen utrikes- och säkerhetspolitiken som en helhet. Den redogör för Finlands omvärld och förändringsfaktorer i den och presenterar de huvudsakliga prioriteringarna och målen i Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Redogörelsen sträcker sig över den pågående regeringsperioden och fram till mitten av 2020-talet. Statsrådet utarbetar dessutom separat en försvarsredogörelse, som genomför riktlinjerna i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen. Utskottet anser att de olika redogörelserna i fortsättningen bör beredas parlamentariskt.

Förvaltningsutskottet har för behandling fått den genom tiderna första redogörelsen för den inre säkerheten SRR 5/2016 rd. Redogörelsen baserar sig primärt på ett av riksdagen godkänt uttalan-

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

de av förvaltningsutskottet (FvUB 7/2013 rd — Rsv 77/2013 rd) och sekundärt på regeringsprogrammet. En separat redogörelse har ansetts behövlig bland annat därför att den inre säkerheten trots ämnets vikt fick ringa uppmärksamhet i den förra utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen. Också i den förra utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen nämndes den övergripande säkerheten och den inre säkerheten, men redogörelsen har de facto främst behandlat utrikespolitiken (ur statens utrikespolitiska lednings och utrikesförvaltningens perspektiv) och försvarspolitiken.

Lägesbilden för den traditionella inre säkerheten har dock förändrats och arbetsfältet sträcker sig i dag mer än tidigare in över den traditionella USP-sektorns arbetsfält. Den sakkunskap som aktörerna inom den inre säkerheten innehar behövs i ökande utsträckning inom den internationella diplomatin, i förhandlingar och avtalsprocesser och i annat internationellt samarbete. Utskottet ser det som viktigt att vårt lands begränsade resurser allt starkare också i fråga om det utrikes- och säkerhetspolitiska arbetet fokuseras med utgångspunkt i den övergripande säkerheten. Det finns tillräckligt med ansvarsfulla uppgifter för alla aktörer, så ingen behöver se enbart till de egna fördelarna. Det behövs alltså en separat redogörelse för den inre säkerheten, men därutöver finns det i nuläget anledning att i riksdagsbehandlingen av den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen tydligare än förr identifiera den övergripande säkerhet som bygger på den inre och den yttre säkerheten. Likaså måste kontaktytorna till den övergripande säkerheten identifieras.

Utskottet konstaterar att de utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder som vidtas också påverkar den inre säkerheten. De åtgärder som faller inom den inre säkerheten påverkar på motsvarande sätt den yttre säkerheten. Utskottet understryker att av USP-redogörelsens 15 prioriteringar gäller 14 i högre eller lägre grad den inre säkerheten och dess aktörer. Därigenom berör de också förvaltningsutskottet. Det måste hållas i minnet och får inte förbigås vid behandlingen av dessa frågor. Den tyngdpunktsförskjutning som skett är väsentlig.

Förändringar i omvärlden och en gemensam lägesbild

Det har skett en snabb och kraftig förändring i Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska omgivning och förändringarna ser ut att fortsätta i närområdena och globalt. Hoten mot den inre och den yttre säkerheten blir allt mer sammanflätade. Det som sker i Syrien och andra krisområden påverkar också säkerheten i Finland. Den största förändringen har skett i de faktorer som påverkar säkerheten i Finland utifrån. De här faktorerna kan också utöva påverkan över långa avstånd. Hit hör bland annat den våldsbejakande extremismen i Mellanöstern och Afrika samt det våld som utövas av IS. Exempelvis den organiserade brottsligheten är i hög grad gränsöverskridande och utnyttjar de samhälleliga problemen, människors svårigheter och bristen på lag och ordning.

De försämrade relationerna mellan Ryssland och väst, och den omfattande illegala invandringen utgör påtagliga säkerhetshot. Den illegala invandringen kan också utnyttjas som ett maktpolitiskt redskap. Det har blivit allt svårare att förutse morgondagens säkerhetsläge, och situationen förväntas inte bli bättre inom överskådlig tid.

Målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att stärka Finlands internationella ställning, trygga vår självständighet och territoriella integritet, förbättra finländarnas säkerhet och välfärd

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

och upprätthålla ett fungerande samhälle. Det centrala målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik är att undvika att hamna i en militär konflikt.

I den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen konstateras att säkerhetsläget i Europa och i Östersjöregionen har försämrats. Ryssland har ockuperat Krim och stöder separatisterna i östra Ukraina. Det har uppstått en negativ spiral, vilket gör att spänningen i Östersjöregionen har vuxit och den militära närvaron ökat. Ryssland har under de senaste åren ökat sin militära närvaro också i Arktis, där situationen hittills varit relativt stabil. Ryssland använder omfattande militära och icke-militära medel för att driva sina intressen.

Det skärpta säkerhetsläget i Europa och Östersjöregionen har omedelbara konsekvenser för Finland, som är en del av det västerländska samhället. En användning av militära maktmedel mot Finland eller hot om användning av dessa kan enligt redogörelsen inte uteslutas. Finlands inre säkerhet är beroende av säkerhetsläget i de övriga EU-staterna och i andra grannstater. Samtidigt har förhållandet mellan inre och yttre säkerhet förändrats och gränsen mellan dem suddats ut.

De myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten, framför allt polisen och gränsbevakningsväsendet, har en central roll när det gäller att skydda samhället under normala förhållanden. Fram till dess att statsledningen konstaterar att undantagsförhållanden råder och beredskapslagen (1552/2011) börjar tillämpas, är försvarsmakten en handräckande myndighet vars främsta uppgift i fredstid är att upprätthålla beredskapen.

Av polislagen (872/2011) framgår att polisens uppgift är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen ska upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånarna och sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter. Gränsbevakningsväsendets uppgift är (gränsbevakningslagen 578/2005) att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet samarbetar med andra myndigheter samt med organisationer och invånare för att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet utför i samarbete med andra myndigheter tillsynsuppgifter som anges särskilt samt vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning samt deltar i det militära försvaret. Bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter inom området för sjöräddningstjänsten finns i sjöräddningslagen (1145/2001). Gränsbevakningsväsendet är alltså den enda brottsbekämpande myndighet som har behörighet och kompetens att svara på hot mot såväl den inre som den yttre säkerheten. Räddningsmyndigheterna har i uppgift (räddningslagen 379/2001) att förbättra människornas säkerhet och minska antalet olyckor. Lagens syfte är också att när en olycka är överhängande eller har inträffat ska människor räddas, viktiga funktioner tryggas och följderna av olyckan begränsas effektivt.

Försvarsmaktens uppgifter fastställs i lagen om försvarsmakten (551/2007). Uppgifterna omfattar två huvudområden: 1) det militära försvaret av Finland och 2) stödande av andra myndigheter, vilket innefattar handräckning för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, för förhindrande och avbrytande av terroristbrott samt för skyddande av samhället i övrigt. I det fall att beredskapslagen börjar tillämpas stärks försvarsmaktens befogenheter. Från att vara handräckningsmyndighet övergår försvarsmakten, på det sätt som framgår av lagstiftningen, till en myndighet med befogenheter som sträcker sig utöver beredskapen.

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

Migrationskrisen och dess följdverkningar på den inre säkerheten och den övergripande säkerheten

I redogörelsens beskrivning av förändringarna i omvärlden konstateras att respekten för universella värden sviktar, att fastställda regler inte följs och att förändringar sker snabbt. Oförutsägbarheten är kännetecknande för allt detta. Samtidigt noteras vikten av att samla in och analysera information om variabler i omvärlden och om möjligheter och hot.

Förvaltningsutskottet konstaterar att migrationen och den kris den lett till inte präglas av oförutsägbarhet, åtminstone inte någon större sådan, utan att det är frågan om att man i Europa inte tagit tecknen på förändring på tillräckligt stort allvar och att man i vissa medlemsländer inte uppdaterat gränsbevaknings- och migrationssystemen på det sätt som krävs. Behovet av att utan dröjsmål skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem erkändes redan genom det mångåriga Tammerforsprogrammet under Finlands ordförandeperiod 1999. Bland andra UNHCR har länge varnat för de problem som uppstår till följd av flyktingströmmarna via Medelhavet och krisen i Mellanöstern. De gemensamt godkända europeiska reglerna följs inte av alla stater och reglerna tillämpas dessutom på olika sätt. Det har lett till en migrationskris som kan betraktas som allvarlig såväl för flyktingarna som för unionen och dess medlemsländer. Eftersom gränskontroll- och mottagningssystemen inte fungerar har människor som inte omfattas av den fria rörligheten okontrollerat kunnat röra sig inom unionen. Det har i sin tur lett till att gränskontroller införts för att begränsa och hindra illegal vistelse. Den okontrollerade migrationskrisen har vidare lett till att också Finland blivit destinationsland för ett med hänsyn till vår befolkningsmängd stort antal flyktingar från avlägset belägna länder. Migrationskrisen hotar principen om fri rörlighet och skakar om själva grundvalarna för EU.

Sedan våren 2015 har kommissionen lagt fram åtskilliga lagstiftningsförslag och andra åtgärdsförslag för att få kontroll över migrationskrisen. En del av förslagen, exempelvis förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning (den nya Frontexförordningen), har redan godkänts och håller på att införas. Andra förslag från kommissionen behandlas fortfarande eller är annars försenade. I år har kommissionen lagt fram ett omfattande lagstiftningspaket om ett gemensamt europeiskt asylsystem (Common European Asylum System; CEAS). Utskottet har i sina utlåtanden på ett allmänt plan uttryckt sitt stöd för kommissionens förslag (FvUU 31/2016 rd, FvUU 33/2016 rd, FvUU 34/2016 rd, FvUU 35/2016 rd, FvUU 36/2016 rd, FvUU 37/2016 rd och FvUU 38/2016 rd). När behandlingen av förslagen går vidare kan detaljerna granskas i rådets arbetsgrupper och i den nationella beredningen.

Utskottet ser det som nödvändigt med exakta europeiska normer som också i praktiken tillämpas enhetligt i migrations- och asylfrågor. På grund av varierande rättssystem och anknytande kulturella skillnader kan det ännu dröja innan åtgärderna enligt Tammerforsprogrammet genomförs fullt ut. Det är dock viktigt att snabbt se till att de grundläggande sakerna fungerar. Därför behövs det, så som kommissionen föreslår, direkt bindande reglering genom förordning i stället för direktiv. För att de ska tillämpas harmoniserat krävs bland annat att Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) i linje med kommissionens förslag ombildas till Europeiska unionens asylmyndighet (EUAA).

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

I år har den illegala invandringen i Medelhavsområdet förskjutits från Turkiet till det instabila Libyen, vars kust blivit en startpunkt för båtferderna till Europa. I praktiken ser det ut som om Europa i hög grad är utlämnat åt människosmugglarna. Smugglingsnätverken lockar och stöder många som vill till Europa att ta sig genom Saharaöknen till Libyens kust. Där väntar de en längre eller kortare tid på lämpligt väder innan smugglarna skickar dem över Medelhavet, i regel i undermåliga gummibåtar. Avsikten är att flyktingarna ska kunna ta sig över Libyens territorialvatten. Tanken är att de ska räddas när de befinner sig på internationellt vatten och enligt gällande internationell sjö rätt transporteras till närmaste trygga plats. Eftersom de räddade för närvarande inte kan transporteras till Libyen är destinationen i praktiken Italien.

I Medelhavsområdet finns ett flertal myndigheter som svarar för gränsbevakning, brottsbekämpning (t.ex. smuggling) och sjöräddning. I praktiken tvingas de fokusera på spanings- och räddningsinsatser i närheten av Libyens territorialvatten. I år har under en 48-timmarsperiod som mest 10 000 människor transporterats till Italien av italienska kustbevakningen eller med andra myndighetsfartyg som samordnas av Frontex eller med så kallade NGO-fartyg (non governmental organisations). Smugglingsnätverken arbetar också i Europa och vet till exempel hur de ska göra för att hämta asylsökande på italienska mottagningscentraler och transportera dem vidare.

Läget är utmanande, vilket beskrivs av att de flesta som kommer via Libyen uppenbarligen inte uppfyller de kriterier som krävs för beviljande av internationellt skydd. Enligt tillgängliga uppgifter kommer få av dem från Syrien eller andra akuta krisområden, utan främst från västra Afrika och regionerna söder om Sahara. I de flesta fall torde orsaken till uppbrottet vara hoppet om bättre försörjningsmöjligheter och överhuvudtaget ett bättre liv. Ankomsten till Europa kan dock bli en besvikelse, vilket med tiden kan ta sig negativa uttryck.

Läget i Libyen ser åtminstone för närvarande svårt ut också på grund av att man inte lyckats hindra eller försvåra människosmugglarnas verksamhet. På grund av risken för mer omfattande spänningar verkar det inte finnas någon vilja att med maktmedel förhindra att smugglarnas båtar lägger ut från land.

För att få kontroll över migrationskrisen krävs att medlemsstaterna följer de gemensamma reglerna inom gränsbevakningen och mottagnings- och asylprocesserna samt att de som fått ett negativt asylbeslut snabbt återförs till utgångslandet. Inom EU måste den okontrollerade rörligheten absolut bekämpas. Samtidigt krävs effektiva satsningar på integrering av dem som beviljats skydd. Vidare är det absolut nödvändigt att påverka de grundläggande orsakerna till att människor flyr, så att de inte ger sig ut på farliga och omänskliga resor till Europa. Inom bland annat sektorn för inrikes frågor har kommissionen fäst uppmärksamhet vid insatser i utgångsländerna. Insatserna, som berör aktörerna inom många förvaltningsområden, alltså också åtminstone en del av aktörerna inom den traditionella USP-sektorn, är ett talande exempel på att det inte går att nå ett gemensamt mål i ett läge där aktörerna eller funktionerna är skarpt sektorsindelade. Det gäller oberoende av om verksamheten är nationell eller internationell.

Redogörelsens omvärldsbeskrivning utgår delvis från tanken att den minskande globala respekten för värden och uppkomsten av fanatiska nationella grupperingar är ett fenomen som enbart förekommer i andra stater. Som det sägs i redogörelsen sprider sig informationen i dag snabbt och det är lätt att hålla kontakt. Det har lett till att bland annat migrationskrisen har kopplingar till fe-

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

nomen och faktorer som kan bedömas försvaga vår säkerhet. Också extremrörelserna i Finland har välfungerande kanaler till utländska motsvarande rörelser — och vice versa. Ett exempel på att inte heller vi i Finland bör förringa genomslagskraften hos informationspåverkan är det faktum att IS lyckats locka till sig tusentals européer som inte nödvändigtvis haft någon bakgrund i extremrörelser. Ett öppet samhället är sårbart också i det här avseendet. Nationalismen har dessutom tilltagit inte bara i Europa utan också på andra håll i närområdet, och informationspåverkan har också här spelat en betydelsefull roll.

Det finns anledning påpeka att många globala utvecklingstrender bidrar till att befolkningen rör sig alltmer över hela världen. En ökning av skillnaderna i levnadsstandard, den låga nivån på de mänskliga rättigheterna, försämrade boendeförhållanden exempelvis till följd av klimatförändringen och konflikter i kombination med en stark befolkningstillväxt, vilket är fallet i synnerhet i Afrika, är i olika kombinationer bakgrundsfaktorer till flyktingproblemet, men även mera allmänt till migration. Den okontrollerbara migrationen till Europa hotar öka ytterligare under de närmaste åren. Den kan få så stora proportioner att Europas bärkraft inte räcker till, lika lite som allmänhetens vilja att ta emot flyktingar i stor skala.

Om migrationen inte kan kontrolleras, innebär den också för den inre säkerheten i mottagarländerna betydande risker till följd av radikalisering, till exempel genom terrorism, främlingsfientliga extremrörelser och kriminalitet. De här utmaningarna visar hur den inre och den yttre säkerheten går in i varandra och utgör delar av samma helhet. De är därför oskiljaktiga bakgrundsfaktorer i den rationella verksamheten i en stat som Finland.

Hur kan de här frågorna besvaras sammanhängande? Ett svar är att den utrikes- och säkerhetspolitiska sektorn, liksom andra sektorer, måste inse att oberoende av om man talar om Finlands eller om EU:s politik så är åtgärderna och medlen för att nå målen gemensamma. Än i dag tacklas de nämnda utvecklingstrenderna tyvärr alltför ensidigt genom antingen utvecklingspolitik, handelspolitik, utrikespolitik eller inrikespolitik. Eftersom de fenomen vi talar om är sammankopplade i högre eller lägre grad, beroende på situation, måste vi frångå det traditionella politiska blocktänkandet och samordna våra ståndpunkter och insatser mer samlat än tidigare. Det är likaså väsentligt att undvika revirbevakning inom de olika förvaltningsområdena.

I fråga om prioriteringarna och målen säger redogörelsen att Finland påverkar den globala utvecklingen genom att fördjupa det multilaterala och bilaterala samarbetet med andra aktörer. Angående resurser framhävs beskicksnätets betydelse. Numera sköts det multilaterala och bilaterala samarbetet effektivt också med hjälp av andra myndigheter. Vikten av det får inte underskattas.

Redogörelsen understryker med all rätt att de gemensamma reglerna och principerna måste följas om vi vill uppnå säkerhetsmålen. Förvaltningsutskottet tillägger och poängterar att det i anknytning till dagens europeiska migrationskris är nödvändigt att inse att en gemensamt avtalad, effektiv och rättvis asylpolitik gynnar förutsägbarheten, gör det lättare att kontrollera situationen och bidrar till att de säkerhetspolitiska mål som tas upp i redogörelsen kan nås. Vi måste undvika kortsiktiga lösningar som syftar till deloptimering, eftersom de leder till oenighet mellan EU-staterna — och till otrygghet. Migrationsrörelsen kan inte kontrolleras genom att de enskilda staterna vidtar separata åtgärder, utan endast genom ett nära samarbete mellan medlemsländerna.

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

Finland utsattes 2015 för en i förhållande till befolkningens mängden avsevärd flyktingström, 32 500 asylsökande. Antalet asylsökande tiodubblades jämfört med de föregående åren. Även om antalet asylsökande sjunkit efter årsskiftet till följd av de nationella åtgärderna för att dämpa de irreguljära inresorna, förväntas antalet för 2016 stanna vid en klart högre siffra än under de föregående åren. Utskottet framhåller att vi måste ha beredskap för att antalet inresor snabbt kan skjuta i höjden på nytt. Samtidigt måste hela samhällets och befolkningens kristålighet stärkas på olika sätt.

Beredskapen omfattar ett nära samarbete på EU-nivå och internationell nivå samt en ständigt uppdaterad lägesbild av migrationen, inresorna och återsändningarna. På nationell nivå är det av vikt att utveckla en så effektiv migrationsförvaltning och asylprocess att förvaltningen i varje läge och utifrån varje behov kan möta ett eventuellt starkt ökande migrationstryck. Det förutsätter att Migrationsverket har kompetent personal som handhar asylbeslut och administrativa stödfunktioner. Det är viktigt att säkerställa ett fungerande mottagningssystem som vid behov kan byggas ut. Samtidigt behövs modeller för prognostisering av Finlands mottagningskapacitet. Förra året visade Finland prov på god reaktionsförmåga i och med att mottagningsprocessen vid flyktingslussen i Torneå etablerades snabbt trots den plötsliga ökningen av antalet asylsökande. I södra Europa, där migrationstrycket varit högt redan en längre tid, har det fortsatt varit svårt att ordna en kontrollerad mottagning av asylsökande; bland annat finns det brister i fråga om att ta fingeravtryck och registrera dem i Eurodac.

Utskottet vill ännu påminna om att det i Europa finns ett stort antal asylsökande som inte beviljats internationellt skydd. En del av dem lämnar landet och EU frivilligt. En avsevärd andel vill dock stanna och det är inte alltid möjligt att tvinga ut dem, till exempel därför att deras hemland inte går med på att ta emot dem som tvångsåtersänds. År 2014 lyckades EU-länderna avvisa endast knappt 40 procent av alla som fick ett negativt asylbeslut. Antalet personer som saknar laglig uppehållsrätt och därför kan gå under jorden ökar. Till ökningen bidrar dessutom människosmugglingen från Libyens kust. De flyktingar som räddas ute på Medelhavet kommer enligt bedömningar huvudsakligen från områden som inte ger anledning till internationellt skydd. Finland tog som nämnts förra året emot 32 500 asylsökande, av vilka en stor del inte förväntas få internationellt skydd. En del av dem kan inte förmås återvända frivilligt till hemlandet och inte heller tvingas tillbaka. Huvudparten av denna grupp kan bli en säkerhetsrisk för samhället. De kan bli involverade i organiserad brottslighet om de utan laglig uppehållsrätt stannar kvar och hamnar utanför det ordnade samhället.

Terrorism och våldsbejakande extremrörelser

Enligt de gällande bedömningarna är Finland åtminstone inte ännu något primärt eller strategiskt mål för terroristorganisationer, men risken för våldsdåd utförda av enskilda gärningsmän har likväl ökat. Jihadistpropagandan mot Finland har tilltagit och såväl finländare som finska språket har utnyttjats i bland annat Islamska statens/kalifatets (IS/Daesh) propaganda.

Hur Finlands roll i den internationella kampen mot terrorism uppfattas påverka, enligt sakkunigbedömningarna, sannolikheten för att Finland hotar bli föremål för en planerad attack iscensatt av en terroristorganisation. Deltagandet i internationella krishanterings- och utbildningsoperationer har möjligtvis medfört en ökad hotbild. Å andra sidan kan deltagandet ha positiva effek-

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

ter på utvecklingen i krisområden där terrorism är ett problem. Det kan på längre sikt minska risken för terrorhot. Den jihadistiska propagandan menar också att västvärldens bidrag till den humanitära hjälpen i krisområdena är otillräckligt. Den påstådda likgiltigheten har utnyttjats som motiv till attacker i västländerna. Utifrån tillgängliga uppgifter har de i Finland verksamma nätverken med kopplingar till terrorism tills vidare fokuserat på stöd och hjälp framför allt till konfliktområdena i Somalia, Irak och Syrien.

Antalet personer som genom terroristbekämpningen är föremål för bevakning och informationsinhämtning har ökat kraftigt de senaste åren. Mellan 2014 och 2016 var ökningen 45 procent och ökningen ser ut att fortsätta. I dag bevakas över 300 personer. Ökningen beror på radikaliseringsbåde bland människor redan bosatta i Finland och bland nyanlända. En del av dem som bevakas har varit utländska stridande eller har på annat sätt medverkat i allvarlig terrorverksamhet. Det har blivit än svårare att inhämta information om personer med terroranknytning, eftersom terroristgrupperna skyddar sin operativa verksamhet effektivare än tidigare.

Utskottet understryker att en effektiv terrorismbekämpning kräver omfattande internationellt samarbete och informationsutbyte. Det är av central vikt att partnerstaterna har förtroende för varandra och skapar mervärde för varandra. Finland har traditionellt varit en pålitlig och uppskattad samarbetspartner. För att säkerställa att vi är så också framgent måste vi se till att säkerhetsmyndigheterna har tillräckligt goda förutsättningar, i fråga om såväl befogenheter som resurser, för informationsinhämtning och spaning.

De våldsbejakande politiska extremrörelserna har nationellt alltid hängt samman med de internationella utvecklingstrenderna för olika rörelser och ideologier. Det gäller också nationalistiska extremrörelser. I ett europeiskt perspektiv har Finland få våldsbejakande extremrörelser, och deras verksamhet har av hävd varit måttfull. Den snabbt förändrade situationen i fråga om asylsökande och den därav följande invandringsfientligheten har dock sedan slutet av 2015 skapat ett gynnsamt klimat för extremhögern, som blivit aktivare och vunnit mark. Samma utveckling kan ses i de andra europeiska länderna.

Bland de våldsbejakande högerextremistiska rörelserna finns det anledning att nämna den nationalsocialistiska Nordiska motståndsrörelsen NMR (Pohjoismaiden Vastarintaliike, PVL), som fram till 2016 var känd som Suomen Vastarintaliike ('Finska Motståndsrörelsen'). Det finns också andra radikala högerextrema grupperingar i Finland. Flertalet av dem är små och lokala klubbar med förankring i den nynazistiska och rasistiska skinheadtraditionen. Medlemmar i klubbarna har då och då gjort sig skyldiga till gatuvåld.

De finländska våldsbejakande vänsterextrema strömningarna har anarkistiska och antifascistiska ideal. Anarkiströrelsen är inte särskilt välorganiserad. Den är ett löst nätverk av enskilda personer och mindre grupper som i huvudsak kommunicerar via nätet och samlas då och då.

Extremrörelserna har en negativ effekt på säkerheten i samhället och vi får inte underskatta deras betydelse. Deras våldsgärningar har oftast varit lindriga eller enstaka händelser. Det finns enligt bedömningarna inga terroristiska eller revolutionära extremrörelser i Finland. De påverkar dock säkerhetskänslan hos de aktörer och befolkningsgrupper som rörelserna utsett till motståndare. Därigenom påverkas hela samhället. Målgrupperna för dessa extremrörelser är bland annat olika

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

minoriteter, politiska beslutsfattare, forskare, journalister och i vissa fall tjänstemän. De negativa effekterna kan visa sig som exempelvis bristande effektivitet i integrationsarbetet, det offentliga beslutsfattandet och i samhällsforskningen och samhällsdebatten. Beslutsfattandet i ett öppet, demokratiskt samhälle kan påverkas exempelvis genom att skapa osäkerhet, vilket kan leda till att samhället på grund av korstryck inte lyckas fatta rationella beslut.

Som tidigare sagts har terrorhotet mot Finland ökat och blivit mer varierat, men Finland har hittills inte varit något primärt mål för terroristorganisationernas attacker. Läget kan likväl förändras när IS förlorat sitt så kallade kalifat och mer aktivt börjar utföra enstaka terrordåd också i Europa. Sammantaget finns det anledning anmärka att hotet mot våldsdåd och terrorism utförd av enstaka radikaliserade personer, däribland också nationella så kallade ensamma vargar, ökar också i Finland. Ett öppet samhälle kan inte helt och fullt ha beredskap för ett sådant hot. Polisen har också i år lyckats förhindra massmord och annan kriminalitet som planerats av våldsidealiserande och/eller störda människor. De här individerna, som ensamma eller i nätverk för likatänkande, planerar grymma våldsdåd, utgör ett verkligt och allvarligt hot mot samhället. Utskottet framhåller vikten av långvarig bevakning, som kräver resurser, en god lägesbild och samarbete mellan olika aktörer i bekämpningen av den här typen av brottslighet. Bevakning av de sociala medierna och effektiv näspaning stöder bekämpningen av såväl terrorism som kriminell verksamhet utförd av enskilda, farliga individer.

Miljön för bekämpningen av terrorism kräver uppenbart mer arbete och arbetskraft. Det krävs också snabba åtgärder för framsteg när det gäller att bekämpa terrorism, identifiera hot, ingripa snabbt och förebygga. En effektiv terrorismbekämpning kräver, liksom bemötandet av säkerhets-hot överlag, insatser av och beredskap hos också andra säkerhetsmyndigheter än polisen.

Det bör även finnas beredskap för att tackla de utlandsrelaterade spänningar mellan politiska, etniska och religiösa grupper som i framtiden kommer att märkas också hos oss i allt större utsträckning. Det här kan även komma till uttryck i våldshandlingar. Den kraftiga ökningen av asylsökande kan bli en grogrund för främlingsfientliga rörelser.

Illegal underrättelseverksamhet

Utländska underrättelseorganisationers intresse för säkerhetsfrågor som gäller Finland tar sig alltså uttryck i en traditionell omfattande, långvarig och kontinuerlig personspaning, samtidigt som spionage till betydande delar numera sker i datanät. Finland är ett av de västländer som har flest permanent placerade utländska underrättelseofficerare i förhållande till invånarantalet. Utskottet menar att skyddspolisen under de närmaste åren måste göra tillräckliga satsningar på sina tekniska system och på sin personal och dess expertis i syfte att bekämpa illegal underrättelseverksamhet.

Statliga och andra aktörer med stora resurser försöker via datanäten aktivt få tillgång till information som anknyter till politiska beslut och viktiga produktinnovationer. För att kunna skydda oss och ingripa mot nätspionage och påverkan via nätet — och trygga den nationella säkerheten — behöver vårt land snabbt få lagstiftning om nätspionage inom såväl den civila som den militära underrättelseverksamheten.

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

De utländska underrättelsetjänsternas centrala mål är att förutse Finlands politik och påverka beslutsfattandet. Försök att påverka den allmänna opinionen upptäcks regelbundet. Informationsinsamlingen och påverkningsförsöken riktas framför allt mot de personer och instanser som bereder och fattar beslut.

Enligt uppgift till utskottet fick skyddspolisen förra året vid några tillfällen kännedom om konkreta försök att påverka bland annat besluten om Finlands energipolitik och den allmänna opinionen i frågan.

Andra aktuella prioriteringar inom den underrättelseverksamhet som riktas mot Finland är den politiska ledningens och befolkningens inställning till ett Natomedlemskap, Finlands EU-politik, Finlands kommande ordförandeskap i Arktiska rådet och frågor angående efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna.

En annan fråga som är viktig med tanke på bekämpningen av underrättelseverksamhet är frågan om dubbelt medborgarskap, eftersom det kan försätta en finsk medborgare med dubbelt medborgarskap i en ställning där personen kan se sig nödgad att handla i strid med Finlands intressen. Till exempel är alla ryska medborgare enligt rysk lag skyldiga att bistå Rysslands säkerhetsmyndigheter trots det dubbla medborgarskapet.

Hybridpåverkan

Definitionen av hybridhot varierar, eftersom man önskat hålla definitionen öppen och flexibel på grund av hotens föränderliga karaktär. Hybridhot definieras därför i regel genom en beskrivning av de medel som utnyttjas vid hybridpåverkan. Några gemensamma drag vid hybridpåverkan är att man utnyttjar sårbarheter hos objektet, sår tvistefrön och stör beslutsprocessen. Desinformationskampanjer, utnyttjande av sociala medier och gynnande av radikaliseringsmetoder är typiska metoder vid hybridpåverkan. Liksom vid cyberhot i allmänhet kan hybridhoten också vara förknippade med hot mot säkerheten i den digitala miljön.

Begreppet hybridhot avser olika åtgärder som riskerar säkerheten (politiska, diplomatiska, militära, ekonomiska eller tekniska åtgärder). Det rör sig också om konventionella och nya metoder som kan tillämpas samordnat av statliga eller icke-statliga aktörer för att nå vissa mål utan att tröskeln för att officiellt utlysa krigstillstånd överskrids.

Avsikten är i regel att utnyttja sårbarheter hos objektet och skapa oklarhet för att störa beslutsprocessen. Gemensamt för hybridhoten är alltså att de är avsiktliga, störande handlingar som inte är lika allvarliga som traditionell krigföring, exempelvis terrorhandlingar eller brottsliga handlingar. 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.

Hybridhot handlar kort sagt om att en främmande stat påverkar en annan stats och dess beslutsfattares verksamhet fientligt med en bred metodarsenal. Den främmande staten försöker i regel genomföra gärningen på så sätt att den stat som är föremål för den inte kan vara helt säker på om det är frågan om en operation som styrs av den främmande staten eller inte. Målet kan beroende

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

på situation vara att antingen skyla över statens försök till påverkan, så att inblandningen kan bestridas, eller att skapa osäkerhet kring huruvida handlingen var ett medvetet försök av staten att påverka. Hybridhotet fungerar då som ett redskap för den statliga maktpolitiken.

Som term fick hybridhot större spridning i samband med Ukrainakrisen. Själva fenomenet är dock inte nytt. Stormakterna har alltid strävat efter att påverka omvärlden på olika sätt. Den datatekniska utvecklingen ger dock cyberpåverkan helt nya dimensioner och erbjuder nya handlingsmodeller. Graden av fientlighet varierar dock beroende på det aktuella politiska läget. Att motverka påverkan har, vid sidan av kontrapionaget, således också tidigare utgjort en central uppgift för säkerhets- och underrättelsetjänsterna.

Enligt utredning till utskottet kan man i vårt land se tecken som kan tolkas som förberedelse för framtida hybridpåverkan, men samtidigt kan man också skönja försök till direkt påverkan. Åtgärder som kan tyda på förberedelser för påverkan i eventuella kriser upptäcks fortgående.

Utskottet ser det som viktigt att vi i Finland är medvetna om och håller oss à jour med alla befintliga internationella mekanismer och system som hjälper oss ha beredskap för och reagera på hybridhot. De övningar som förekommer på EU-nivå är särskilt viktiga i det här avseendet. Vidare understryker utskottet vikten av ett effektivt gränssäkerhetssystem eftersom fientlig påverkan kan vara svår att identifiera i den inledande fasen av hybridhot.

Cyberhot

Enligt strategin för cybersäkerheten i Finland, som den 24 januari 2013 publicerades i form av ett principbeslut av statsrådet, avses med cybersäkerhet ett måltillstånd där man kan lita på cyberomgivningen och där dess funktion tryggas. Hoten mot cyberomgivningen har förändrats så att konsekvenserna av dem har blivit farligare för enskilda människor, företag och hela samhället. Med cyberomgivning avses i cybersäkerhetsstrategin en omgivning som är avsedd för hantering av information (data) i elektronisk form och som består av ett eller flera informationssystem.

Förändringarna i cyberomgivningen är snabba och effekterna av dem svåra att förutse. Å andra sidan bör cyberomgivningen också ses som en möjlighet och en resurs. Cybersäkerheten baserar sig på ett långsiktigt och tillräckligt utvecklande av kapaciteterna, på en flexibel användning av dem i rätt tid samt på de vitala funktionernas förmåga att tåla störningssituationer i cybersäkerheten. Cybersäkerheten är inte avsedd att vara ett juridiskt begrepp som skulle ge myndigheter eller andra organ nya befogenheter.

Med cyberhot kan man alltså avse hot som riktar sig mot cyberomgivningen och som, om de realiseras, äventyrar korrekt eller avsedd funktion i omgivningen eller en del av den. Hoten är ofta förknippade med hot mot den elektroniska omgivningens säkerhet, dvs. mot såväl själva informationen som exempelvis digitala styrsystem som kontrollerar och styr mycket av samhällets vitala infrastruktur och även annan infrastruktur från datanät till applikationer.

Cyberhoten kan vara av antingen civil eller militär art beroende dels på vem som står bakom dem, dels på vad syftet med dem är. De viktigaste civila cyberhoten anknyter till terrorism, extremism, spionage och organiserad brottslighet. Hot mot datasystem och datanät kan vara allvarliga också

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

av den orsaken att datasystemen är integrerade och sammankopplade till ett globalt nätverk. Störningar i en del av nätverket kan sprida sig utöver en enskild, utsatt tjänst. Konsekvenserna av sådana störningar kan vara svåra att förutse.

Oberoende av syfte uppfyller cyberattacker särskilt i fredstid i regel brottsrekvisitet. Det är då polisen som är behörig myndighet och svarar för bekämpningen och förundersökningen. Det är värt att än en gång notera att bakgrunden till och syftet med en attack i regel är okänd i den inledande fasen.

Enligt uppgift till utskottet har man i ett flertal europeiska länder observerat att externa aktörer försökt att genom it-tekniska metoder inventera vilka programversioner som används i system som styr kritisk infrastruktur. Om en fientlig stat eller annan aktör känner till programversionerna i en cyberomgivning, kan den enligt uppgift snabbt välja effektiva attackmetoder i en krissituation. Enligt uppgift upptäcks i Finland fortgående cyberspionage också mot det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet.

Enligt utredning till utskottet finns det också klara tecken på att aktörer med tillgång till statliga resurser försökt påverka samhällets kritiska infrastruktur. Ett känt exempel på en omfattande operation är cyberattacken mot tre regionala elbolags nätinфраstruktur i Ukraina i december 2015. Med hjälp av sabotageprogram slog attacken då ut elnätoperatörernas kontrollsystem, vilket ledde till att 255 000 konsumenter blev utan el.

Massiva överbelastningsattacker har på senare år riktats mot finska medier, bankers nättjänster och den offentliga förvaltningens nättjänster. Den senaste tidens utveckling på internationell nivå tyder på att kapaciteten att utföra överbelastningsattacker har ökat betydligt. Attackkapaciteten kan, också enligt uppgifter i offentligheten, vara så stor att den i värsta fall skulle kunna slå ut finländska nättjänster. Det bör också noteras att i fråga om internationellt sammanlänkade system kan en attack mot en utländsk aktör ge konsekvenser också i Finland.

Utskottet konstaterar att vårt samhälle, dess verksamhet, ekonomi och beslutsfattande, är helt beroende av den digitala omgivningen. Detta beroende kommer öka kraftigt framöver. Utskottet bedömer att man inom det finländska beslutsfattande ännu inte inser hur snabb och kraftig förändringen är. Det kan utsätta samhället och dess organisationer för ett ständigt ökande antal cyberhot.

Utskottet vill fästa uppmärksamheten vid att följande omständigheter kräver åtgärder:

- Cyberhoten identifieras inte tillräckligt väl.
- Kompetensen håller inte tillräcklig nivå.
- Beslutsfattandet kräver i ökande utsträckning korrekt information.

Sammanfattningsvis understryker förvaltningsutskottet att i dagens nätverkssvärld är den inre och den yttre säkerheten nästan fullständigt sammanflätade. Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet att cyberbrottsligheten bedöms bli ett lika stort hot som den traditionella brottsligheten, som också den i ökande utsträckning söker sig till nätomgivningen. Cyberbrottsligheten och bekämpningen av den kan anses utgöra en stor utmaning också på ett globalt plan. Volymerna växer, och i takt med det ökar ständigt också den skada brottsligheten tillfogar samhället. Myndigheternas befogenheter, bestämmelserna om informationsutbyte och de internationella överenskom-

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

melserna ger i dag inget riktigt stöd åt cyberbrottsbekämpningen. Bekämpningen kräver därför, vid sidan av lämplig lagstiftning, en bred samverkan på nationell och internationell nivå. Svårigheterna ökas av att brottslingarna och offren kan finnas i många olika länder och brottsbevisen måste sökas på servrar i olika delar av världen. Det har för utskottet föreslagits att Finland bör slopa det ovillkorliga kravet på förundersökning, eftersom en förundersökning kan leda till att vissa företag inte underrättar polisen om inträffade brott. Det gör det i sin tur svårare att bygga upp en lägesbild. Om man tiger om attacker blir det också svårare att motverka dem, vilket i sin tur kan exponera samhället för ännu större attacker som lamslår dess funktioner i brist på tillräcklig beredskap. Samhällets förmåga att stå emot cyberattacker, den s.k. resiliensen, kräver i morgondagens cybervärld hög och omsorgsfull beredskap. Hur ska vi i Finland klara oss vid exempelvis ett långvarigt elavbrott vintertid eller om alla nätoperatörer slås ut samtidigt för mer än en kort tid?

Påverkan genom information

Påverkan genom information är inget nytt fenomen. Dess medel och genomslagskraft har dock förändrats väsentligt i dagens digitala medieomgivning. Syftet med informationspåverkan är 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 också ofta indirekt via den breda allmänheten, men kan också rikta sig direkt mot beslutsfattare eller beslutsprocesser. Exempelvis kan påverkaren försöka kontrollera det mentala tillståndet genom att forma den allmänna opinionen. I ett öppet samhälle kan det räcka att skapa splittring i samhället. Det kan påverka myndigheterna och den politiska ledningen och göra det svårare att skapa och dela med sig en lägesbild. När de divergerande åsikterna är starka och får understöd blir beslutsprocessen och avgörandena över lag svårare. Exempelvis kan man försöka påverka utgången av ett val genom att via Twitter — från andra sidan jorden — rikta meddelanden till de röstberättigade om hur kandidaterna klarat sig i en valdebatt.

Påverkan genom information är ett medel för såväl cyber- som hybridpåverkan. För definitionen av fenomenet är det oväsentligt om påverkaren är en statlig eller en icke-statlig aktör. Det är typiskt för informationspåverkan att försöka 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. Vid så kallad trollning kan man påverka olika informationspåverkare bland annat genom att ifrågasätta riktigheten i den information de och deras medier sprider eller rentav genom att gå till personliga angrepp och/eller ifrågasätta personens trovärdighet. Det bakomliggande syftet kan variera, men själva informationspåverkan är riktad. Med tanke på att den vidsträckt yttrandefriheten möjliggör verksamhet av alla de slag, finns det anledning att ta trollningen i de sociala medierna på fullt allvar. Dess betydelse bör inte förringas exempelvis med hänvisning till den allmänna utbildningsnivån i vårt land.

Till exempel migrationsteman syns och påverkar klart i informationsomgivningen. Under sakkunnigutfrågningen fästes utskottets uppmärksamhet vid att det på senare tid förekommit ett flertal kampanjer där människor mobiliserats med hjälp av felaktig information. Likaså har det konstaterats att felaktig information som riktats mot Finland och producerats hos oss, samt den ag-

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

gressiva spridningen av sådan information i bland annat de sociala medierna försvårar myndigheternas och den politiska ledningens arbete.

I forskarkretsar inser man att nuläget bara är en början på ett allt kraftigare utnyttjande av informationspåverkan. I en brytningstid där den sammanhållna kulturen vittrar sönder och mediefältet splittras, bedömer forskarna att det i ett öppet samhälle som vårt uppstår ett nytt slags medielandskap där statens roll som central auktoritet marginaliseras. För dem som ägnar sig åt informationspåverkan eller informationskrig och annan fientlig påverkan öppnar detta många nya möjligheter att påverka. De samhälleliga skiljelinjerna och det polariserade klimatet skapar ett förträffligt underlag för lättmanipulerade målgrupper.

Sakkunniga har framfört att Rysslands doktrin kombinerar samtidigt bruk av såväl mjuka som hårda medel och att den skapar en ”psykologisk intressesfär” i Rysslands närmiljö. Det är frågan om psykologisk påverkan genom en omfattande metodarsenal. Utöver manipulation i en informationsmiljö kan påverkan lika väl utövas genom ekonomiska, diplomatiska och till och med militära åtgärder. Utrikespolitiska påtryckningar kan vara ett sätt att påverka inrikespolitiken i ett land. I vissa fall utnyttjas också det inbördes beroendet mellan den inre och den yttre säkerheten. Psykologisk påverkan kommer att få ökad betydelse i den framtida säkerhetsomgivningen, vilket betyder att det kan bli normalt att vädja till känslor och försöka påverka beteendet. Teman som lämpar sig för manipulation och vädjar till känslorna återfinns i de vardagliga frågor som väcker känslor i samhället, exempelvis arbetslöshet, invandring, EU och NATO.

Digitaliseringen och den it-tekniska utvecklingen medför nya utmaningar när det gäller att bedöma informationens pålitlighet. Tekniken utvecklas och gör det allt enklare att förfälska information. Den som vill sänka förtroendet för någon kan till exempel offentliggöra förfälskade handlingar om den aktuella personens hälsotillstånd. Redan i dag utvecklas teknik för att i realtid bearbeta videosändningar. Riktad informationspåverkan och anknytande kampanjer hänför sig i framtiden inte enbart till politiska beslutsfattare och samhälleliga nyckelpersoner, utan också till enskilda medborgare eftersom man genom dem kan påverka viktiga aktörer i samhället. I en lyckad informationsoperation vet de som är föremål för operationen inte om att de utsatts för påverkan.

När den sammanhållna kulturen faller sönder finns det fler konkurrerande tolkningar, synvinklar och rent felaktiga eller lögnaktiga uppgifter i informationsomgivningen, vilket gör det allt svårare att korrigera den felaktiga informationen. Sakkunniga har fäst utskottet uppmärksamhet vid att ett fungerande samhällsledarskap som utövas i rätt tid förutsätter en gemensam lägesbild som delgetts andra. Utskottet menar att upprätthållandet av en korrekt lägesbild kräver att experters och forskares kompetens utnyttjas. Förfälskning och manipulering av information kan syfta till att fördunkla lägesbilden. I värsta fall kan det hota demokratin och samhällsfreden. Det har framförts att Finlands statsledning hittills inte har haft någon kultur för strategisk kommunikation. Den strategiska kommunikationen är likväl ett av de viktigaste ledningsredskapen under informationseran. Strategisk kommunikation skulle förbättra statsledningens och myndigheternas förmåga att agera i oklara situationer och utgöra ett redskap för de ansvariga aktörernas strävan att bygga upp förtroendefulla samhällsrelationer. Däremot kan det uppstå misstro om beslutsfattare och myndigheter inte förmår delge det övriga samhället en aktuell och korrekt lägesbild.

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

Organiserad internationell brottslighet

Den organiserade brottsligheten i Finland är åtminstone tills vidare i huvudsak inhemsk. Några få grupperingar med utländsk bakgrund är kända. Den organiserade brottsligheten är dock mer internationell än tidigare och de flesta av de organiserade kriminella sammanslutningarna samarbetar med kriminella grupperingar utomlands, särskilt i Ryssland och Baltikum. Utskottet fäster i det här sammanhanget dessutom uppmärksamheten vid att det finns risk för att ett stort antal personer som fått ett negativt beslut om uppehållstillstånd stannar kvar i Europa olagligt. Det kan till vissa av dem knytas riskfaktorer som kan ha kopplingar också till att organiserade kriminella grupperingar formas om.

De organiserade kriminella grupperingarna i Finland är i synnerhet involverade i narkotikabrottslighet, men de har också breddat verksamheten till företagsverksamhet inom byggsektorn, städsektorn och restaurangbranschen. Grupperna försöker utsträcka sitt inflytande till samhällsstrukturerna och beslutssystemen.

Enligt utredning till utskottet har det på senare år skett en klar tyngdpunktsförskjutning från narkotikabrott till ekonomiska brott. Inkassobranchen, restaurangbranschen och byggbranschen är nya branscher för de kriminella sammanslutningarna. De här sektorerna är intressanta för de kriminella grupperna främst för att de behandlar kontanta medel. Den privata säkerhetsbranschen är en annan bransch av intresse för organiserade kriminella grupperingar. Likaså är den ekonomiska brottsligheten i anknytning till utrikeshandeln och särskilt transitohandeln ett avsevärt hot. Den organiserade brottslighetens kopplingar till den ekonomiska brottsligheten har stärkts under de senaste åren. Enligt centralkriminalpolisen förekom kopplingar till ekonomisk brottslighet i cirka en fjärdedel av de brott som klassificerades som organiserade brottslighet under åren 2007 och 2008. Av medlemmarna i de olika kriminella grupperingarna har 44 procent en ansvarig ställning i ett företag.

Utvidgningen av Europeiska unionen och den därtill hörande fria rörligheten har lett till att Finland fått nya utländska organiserade kriminella grupperingar med internationell verksamhet. Ett flertal av de organiserade kriminella sammanslutningarna i Östersjöländerna har sedan början av 2000-talet i ökande utsträckning påträffats i Finland, misstänkta särskilt för narkotikabrott, egendomsbrott och ekonomiska brott. De kriminella sammanslutningarna har också infört nya gärningssätt och handlingsmodeller som tidigare var sällsynta i Finland. Medlemmarna i sammanslutningarna utför ofta seriebrott som förorsakar stor ekonomisk skada.

På senare tid har de nätverk som organiserar illegala inresor i europeiska länder vuxit betydligt till följd av kriserna och de svaga utkomstmöjligheterna i Mellersta östern och Afrika. Människosmugglingen kan ge enorma vinster, medan riskerna är små. I till exempel Afrika kan nätverken sträcka sig från utgångsländerna över den svårgenomträngliga Saharaöknen till Medelhavskusten och vidare till olika delar av Europa, inklusive länder utanför unionen. Också vissa typer och former av människohandel, exempelvis i syfte att utnyttja människor sexuellt, bedrivs huvudsakligen av internationella kriminella sammanslutningar. Den organiserade brottsligheten måste bekämpas i samarbete mellan samarbetsmyndigheterna och genom ett effektivt internationellt samarbete. En central utmaning på denna punkt är att rättshjälpsprocedurerna i samband

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

med dessa gränsöverskridande brottsfall är långsamma och förknippade med osäkerhet särskilt utanför EU-området.

För närvarande utgör den internationella organiserade brottsligheten ingen hot mot det finländska samhällets grundläggande strukturer, beslutssystemet eller självbestämmanderätten. Det förekommer dock sådana former av gränsöverskridande brottslighet som ger förluster av relativt stor betydelse exempelvis för samhällsekonomin. Hit hör särskilt industrispionage och sådana ekonomiska brott vars vinning förts utom räckhåll för de finländska myndigheterna. Enligt varierande bedömningar leder enbart industrispionaget varje år till förluster som uppgår till 1—3 procent av bruttonationalprodukten.

Gränssäkerhet

Gränsen mellan Finland och Ryssland utgör till en sträcka av 1 300 kilometer den yttre gränsen för Europeiska unionen. Finland har i EU profilerat sig som ett exemplariskt effektivt och kompetent medlemsland i fråga om gränskontroll och gränssäkerhet. Redogörelsen för den inre säkerheten måste likväl erkänna det kända och otillfredsställande faktumet att gränsordningen och gränssäkerheten vid vår östra gräns allt kraftigare är beroende av Rysslands gränsbevakningssystem. Gränsbevakningsväsendets resurser fastslogs år 2012 utifrån ett helt annat gränssäkerhetsläge, som utgjorde grund för inbesparingsbesluten. Trots de väsentliga förändringarna i säkerhetsomgivningen har nedskärningarna fortsatt i de årliga ramarna för statsfinanserna och i budgeten. Också i redogörelsen för den inre säkerheten anses det tillräckligt att den östra gränsen övervakas på en grundnivå.

Stabiliteten och lugnet vid östgränsen hänger inte enbart på våra egna åtgärder utan också på Rysslands förmåga och vilja att hålla kontroll över situationen. Som konstaterats ovan har vår gränsövervakning de facto försvagats på senare år, vilket ökat vårt beroende av Rysslands insatser. I vilket fall vill utskottet understryka den särskilda betydelsen av kontinuitet och stabilitet i Finlands och Rysslands långvariga och etablerade fasta samarbete inom gränsbevakningen.

Med anledning av den nu aktuella utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen vill förvaltningsutskottet understryka följande i fråga om 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.
- Ett effektivt gränssäkerhetssystem stöder vårt utrikes- och säkerhetspolitiska handlingsutrymme.

Utskottet poängterar att dess ståndpunkt är att det i det rådande säkerhetsläget är nödvändigt att återuppbygga en trovärdig och självständig bevakning av östgränsen och skapa beredskap för att

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

svara på en eventuell långvarigare försvagning av gränssituationen. Det kräver bland annat kraftiga och omedelbara satsningar på utbildning och rekrytering av ytterligare personal. Utskottet understryker att situationen kan förbättras radikalt med tämligen små medel.

Relationerna till Förenta staterna och Ryssland

Förenta staterna är en viktig partner till Finland också inom den traditionella sektorn för inre säkerhet. Enligt utredning till utskottet kommer, i linje med det som efterlystes också i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen, samarbetet inom den inre säkerheten att intensifieras ytterligare. Förenta staternas departement för nationell säkerhet och Finlands inrikesministerium avtalade i september 2016 om intensifierat samarbete inom inre säkerhet.

Avsikten är att gå vidare med och utveckla samarbetet inom bland annat informationsutbyte i syfte att motverka våldsbejakande extremism, inom frågor om asylsökande, inom gränssamarbete och utbyte av bästa praxis samt inom bekämpningen av terrorism.

Enligt utskottets uppfattning beskriver redogörelsen korrekt vikten av relationerna till Ryssland. I frågor som rör den inre säkerheten har Finland mångsidiga samarbetsrelationer med Ryssland. Samarbetet inom brottsbekämpning, gränsbevakning och räddningstjänster grundar sig på statsfördrag och etablerade samarbetsstrukturer. Till exempel har gränsbevakningssamarbetet genom årtionden utformats till ett viktigt stöd för vårt nationella gränssäkerhetssystem. Rent allmänt konstaterar utskottet att ett mångsidigt, positivt samarbete med grannländerna är välkommet inom den inre säkerhetens fält och även inom andra samhällssektorer.

Civil krishantering är ett brett arbetsfält

Det hör till inrikesförvaltningens uppgifter att utifrån utrikes- och säkerhetspolitiska beslut verkställa åtgärder inom den civila krishanteringen. Det innebär i praktiken att tillsätta personal för krishanteringsoperationer. Före det måste personalen utses till de olika uppgifterna, utbildas och utrustas. Det görs i praktiken av Krishanteringscentret CMC Finland, som omfattas av inrikesministeriets resultatstyrning.

Civil krishantering är internt säkerhetsarbete som utförs i en extern miljö. Samtidigt har det utrikespolitiska dimensioner och inbegriper påverkan i konfliktlandet och skydd av människoliv. En stor del av de utrikes- och säkerhetspolitiska aktörerna är personal som hänförs till den inre säkerheten — inom den civila krishanteringen hör de till området för rättsliga och inrikes frågor. Centralt är att krishanteringsoperationer genomförs där problemen förekommer och där de skulle kunna växa och sprida sig. För att komma åt de grundläggande orsakerna till migration, människosmuggling, gränsöverskridande narkotika-, vapen- och oljehandel, terrorism och våldsbejakande extremism inriktar sig operationerna på åtgärder i utgångs- eller transitländerna. Genom att utveckla förvaltningen och samhället i målländerna i fråga om säkerhetssektorn, laglighetsövervakningen, gränssäkerheten och rättsförvaltningen stöder krishanteringen villkoren för all annan utveckling — nämligen en hållbar fred och en hållbar utveckling. Det är samtidigt direkta faktorer som gynnar att de som lämnat landet återvänder. EU:s nya handlingsmodell, CBSD (Capacity-building for Security and Development) syftar uttryckligen till att stödja projekt som gynnar säkerheten och utvecklingssamarbetet i kritiska objekt och i samband med kritiska om-

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

ständigheter och problem. Utmärkande för CBD-projekten är att de ska ha dubbelt mervärde, på så sätt att de minskar människoflykten från landet och samtidigt stärker möjligheterna för flyktingar att återvända till hemlandet.

Enligt utredning till utskottet deltar cirka 100 finländska experter i olika operationer som leds av EU, FN, OSSE, Nato och Europarådet. Flertalet av dem är poliser. Cirka 40 procent av Finlands personal inom den civila krishanteringen kommer från sektorn för rättsliga och inrikes frågor. De arbetar i praktiken inom laglighetsövervakningen och rättsförvaltningen. Inom EU är andelen hela 70 procent, och Finlands siffra sänks för närvarande av det höga deltagandet i OSSE:s observatörsuppdrag i Ukraina, där observatörerna har bredare bakgrund.

Det arktiska samarbetet

Under Finlands ordförandeperiod i Arktiska rådet är gränsbevakningsväsendet ordförandeorgan i forumet för kustbevakning i Arktis (Arctic Coast Guard Forum, ACGF). Forumet har till uppgift att utveckla samarbetet mellan kustbevakningsmyndigheterna. Kustbevakningsmyndigheterna i samtliga medlemsländer i Arktiska rådet deltar i forumet. Enligt uppgift till utskottet har forumet fått en konstruktiv start på verksamheten under den innevarande perioden, då ordförandeskapet innehas av Förenta staterna. Forumet har blivit en viktig mekanism för myndighetssamarbetet som stöder säkerheten i den arktiska omgivningen.

Anmärkningsvärt är att såväl Förenta staterna som Ryssland varit aktiva och villiga och föra upp det arktiska samarbetet på en praktisk, konkret nivå. Det utvisas tydligt exempelvis av att båda länderna har samarbetat konstruktivt i Arktiska rådets permanenta arbetsgrupp EPPR (Emergency Prevention, Preparedness and Response). Arbetsgruppens mandat omfattar bland annat avtal mellan medlemmarna i Arktiska rådet (avtal om flyg- och sjöräddningssamarbete respektive oljebekämpning), strålsäkerhet och naturkatastrofer.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf

Utlåtande FvUU 40/2016 rd

medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.