**Utlåtande FrUU 6/2016 rd─ SRR 6/2016 rd**

# Framtidsutskottet

**Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse**

**Till utrikesutskottet**

## INLEDNING

### *Remiss*

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

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört
- kanslichef Päivi Nerg, inrikesministeriet
- understatssekreterare Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Jyri Raitasalo, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- kanslichef Anita Lehikoinen, undervisnings- och kulturministeriet
- avdelningschef Pentti Lähteenoja, jord- och skogsbruksministeriet
- direktör för säkerhetsenheten, kommunikationsråd Timo Kievari, kommunikationsministeriet
- regeringsråd Kari Mäkinen, arbets- och näringsministeriet
- kanslichef Päivi Sillanaukee, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Magnus Nyström, miljöministeriet
- kanslichef Hannele Pokka, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Martti Poutanen, miljöministeriet
- forskare, doktor i militärvetenskaper Saara Jantunen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- forskningsområdeschef Mikko Lappalainen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- professor i cybersäkerhet Jarno Limnéll, Aalto-universitetet
- sociologie doktor Mikko Jakonen, Jyväskylä universitet.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- inrikesministeriet
- kommunikationsministeriet
- arbets- och näringsministeriet
- Utrikespolitiska institutet
- Electronic Frontier Finland ry
- Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- docent Rauno Kuusisto, Jyväskylä universitet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Redogörelsen granskar Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska omgivning och lägger fram prioriteringar och mål som syftar till att stärka säkerheten och befrämja välfärden i ett internationellt klimat som snabbt förändras och är svårt att förutsäga.

Bland prioriteringarna nämns bland annat stärkandet av Europeiska unionen som säkerhetsgemenskap, fördjupat samarbete med de nordiska länderna och Förenta staterna, relationerna med Ryssland, övriga internationella relationer, utveckling av relationen med Nato, framtiden för den arktiska regionen, hållbar utveckling inom utrikes- och säkerhetspolitiken, sambandet mellan yttre och inre säkerhet, de grundläggande orsakerna till migration och bräckliga stater, jämställdhet och mänskliga rättigheter, effektivitet i konflikthantering, större fokus på fredsmedling, starkare regelbaserad verksamhet och starkare kristålighet.

Framtidsutskottet fokuserar sitt utlåtande på

— förändringarna i den internationella omgivningen,

— hållbar utveckling,

— situationen i Ryssland och Ukraina,

— framtidsutsikterna ur ett europeiskt perspektiv,

— psykologisk påverkan och cyberhot samt

— energin i ett framtidsperspektiv.

Genomgående teman i framtidsutskottets utlåtande är dessutom den övergripande säkerheten och de positiva möjligheter som anknyter till utrikes- och säkerhetspolitiken.

*Förändringarna i den internationella omgivningen.* Enligt sakkunniga är de främsta utmaningarna för Finlands del i fråga om den internationella omgivningen följande: 1) den regelbaserade internationella ordning som stöder sig på normer och institutioner håller på att försvagas och urholkas inom olika politikområden, 2) minskad tyngd och mindre inflytande på ett globalt plan för Finlands omedelbara internationella referensgrupper, däribland EU och i ett vidare perspektiv den västliga värdegemenskapen, 3) den inre utvecklingen i Ryssland och Rysslands politik i Finlands närområden, 4) den ökande ojämlikheten (socioekonomiska segregationen) globalt och i Europa; med denna förändringstrend sammanhänger också den ökande oenigheten om EU:s integration, 5) den gränsöverskridande migrationen och 6) de internationella miljöproblemen, t.ex. klimatförändringen och de särskilda miljöriskerna i fråga om Östersjön och den arktiska regionen.

Sakkunnigutlåtandena aktualiserade också vissa nya möjligheter: 1) Ukrainakrisen och det förändrade säkerhetsläget i Östersjöområdet ger möjlighet att på EU-nivå bygga upp en starkare och mer enhetlig Rysslandspolitik och stärker ställningen för länderna inom unionens östra partnerskap, 2) det skärpta tonläget mellan Ryssland och väst har accentuerat OSSE:s roll och vikt som samarbetsforum för den europeiska säkerhetspolitiken, 3) det nordiska samarbetet ställs åter i centrum för den finländska utrikes- och säkerhetspolitiken.

De främsta hotbilderna ur försvarsförvaltningens synvinkel anknyter till det försvagade säkerhetsläget i Östersjöområdet, upprätthållandet av försvarsförmågan i ett läge där materielen föråldras, hybrid- och cyberhoten, psykologisk påverkan, en eventuell försvagning av den europeiska sammanhållningen samt utsikterna för de transatlantiska relationerna (om det sker förändringar i Förenta staternas utrikes- och säkerhetspolitik). De största möjligheterna anknyter å sin sida till den ökande nationella medvetenheten och det ökande samförståndet om den yttre säkerheten och de nya problemen, till utvecklingen av det europeiska försvarssamarbetet och till utvecklingen av ett koncept för den övergripande säkerheten.

*Hållbar utveckling.* På lång sikt är klimatförändringen mänsklighetens största utmaning inom såväl den inre som yttre säkerhetens fält. Till följd av klimatförändringen kan vissa områden av världen bli helt obeboeliga eller olämpliga för odling. Klimatförändringen kan också leda till flyktingströmmar och konflikter exempelvis om sötvatten.

Klimatkonferensen i Paris utmynnade i en ambitiös målsättning. Parisavtalet syftar till att hålla ökningen i den globala medeltemperaturen betydligt under två grader Celsius jämfört med förindustriell tid, öka anpassningsförmågan och främja klimatmässig motståndskraft samt rikta finansflödena så de gynnar en lågkolutveckling. EU och dess medlemsstater har förbundit sig att genomföra samtliga element som avtalades i Paris. Också EU:s klimatåtgärder har framskridit planenligt; EU:s utsläppsnivå är nu på väg ner mot en nivå som underskrider målet för 2020. Parisavtalet förutsätter att klimatåtgärder vidtas globalt.

Andra hållbarhetsteman som är viktiga för Finland är tillståndet för Östersjön och de särskilda miljörisker som hotar i den arktiska regionen bland annat till följd av de ökande sjötransporterna. Under sakkunnigutfrågningen aktualiserades också den ökande antimikrobiella resistensen. Om läkemedlen förlorar sin verkan kan många vardagliga inflammationssjukdomar ge dödlig utgång. EU har redan aktiverat sig, men frågan kräver globala insatser.

Finland har utmärkta möjligheter att utveckla och införa ny teknik och nya koncept som kan vända hoten mot en hållbar utveckling till en chans till hållbar, sysselsättande tillväxt och till en hållbar livsstil.

*Ryssland och Ukraina.* EU och Internationella valutafonden (IMF) har stött utvecklingen i Ukraina bland annat genom avtal och stödprogram. Utvecklingen har dock gått långsamt och reformer, exempelvis inom rättsväsendet och hälso- och sjukvården, som ska höja levnadsstandarden har ännu inte genomförts. Enligt en enkät från 2014 bedömer närmare hälften av ukrainarna att korruptionen varit oförändrad de senaste åren, medan över 30 procent uppskattar att den ökat. Krigstillståndet försvårar reformerna ytterligare i och med att ekonomiska stöd går till krigsmateriel i stället för till affärsverksamhet. Det finns risk för att de beslut reformerna kräver kan minska re-

geringens popularitet. Även inställningen till integrationen av separatistregionerna med samhället i övrigt delar åsikterna. Läget är komplicerat. Krigstillståndet dikterar de politiska prioriteringarna samtidigt som sociala reformer är ett villkor för att lösa den militära krisen.

Utvecklingen i Ukraina och utfallet för Minskavtalet har stor inverkan på relationerna mellan Ryssland och västvärlden. Relationerna bröt samman efter att Ryssland erövrat Krimhalvön och satt igång krisen i östra Ukraina. Händelserna i Syrien är en annan konflikt som försämrat relationerna mellan västvärlden och Ryssland. En tredje motsättning anknyter till stärkandet av Natos kollektiva försvar i Baltikum och Polen.

Finland har som viktiga mål för utrikes- och säkerhetspolitiken att få slut på kriserna i Ukraina och Syrien och minska spänningarna mellan Ryssland och väst. De val Ryssland gör och Rysslands medverkan är av stor betydelse också för den internationella miljöpolitiken särskilt i Östersjöområdet och den arktiska regionen. Bland de viktiga samarbetsforumen kan nämnas Helcom och dess system för kommunikation, larmning och assistensbegäran (PolRep och Cecis), sjötrafikrapporteringssystemet Gofrep samt för det arktiska samarbetets del NDEP (Northern Dimension Environmental Partnership) och Arktiska rådet. Faran är att den säkerhetspolitiska krisen kumulerar och sprider sig till den internationella miljöpolitiken.

*Europa.* Det har visat sig att Europeiska unionen har svaga förutsättningar att svara på de geopolitiska förändringarna i dess närområde. På grund av interna skiljelinjer, det demokratiska systemet och den långvariga ekonomiska krisen har unionen varit mottaglig för yttre störningar. Unionens handlingsförmåga har ytterligare prövats av flyktingkrisen, vars slutliga konsekvenser för unionen är svåra att förutse.

Flyktingproblemet har också fört in Turkiet i centrum för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik. Europeiska unionen godkände 1999 Turkiet som kandidatland. Relationen mellan EU och Turkiet har dock försvagats av det inbördes misstroendet. EU:s relation till Turkiet har motiverats med förväntningen att den stärker det demokratiska statssystemet i Turkiet. Efter det misslyckade statskuppsförsöket har utvecklingen snarare varit den motsatta. Också flyktingavtalet med Turkiet från mars 2016 har stött på motgångar.

Ovissheten om vad Brexit leder till och vad det innebär för EU:s framtid i stort försvårar den nationella säkerhetspolitiska planeringen och beredskapen. För EU-ländernas utrikes- och säkerhetspolitik innebär det att två stora politiska framtidsfrågor aktualiseras. För det första har klyftan mellan det civila samhället i EU-länderna och den euroelit som vuxit fram kring EU:s beslutsfattande fördjupats. Det framhäver behovet av att skapa nya möjligheter och modeller för det civila samhället att delta och påverka i EU:s beslutsprocesser. Den andra stora frågan anknyter till EU-integrationen, däribland fördjupningen av EMU. Den allmänna opinionen i Europa är mer kritisk till integrationen än euroeliten, och EU-ländernas medborgare upplever att de saknar makt.

*Psykologisk påverkan oh cyberhot.* Under sakkunnigutfrågningen framfördes i viss mån motstridiga uppfattningar om exempelvis motiven och målen för Rysslands agerande. En del sakkunniga framhöll att målen för Rysslands säkerhetspolitik i själva verket inte förändrats. Ryssland har alltid haft som mål att påverka säkerhetssystemen i Europa och världen. Det är endast medlen för att nå målen som varierat från diplomatiska initiativ till militära insatser. Dessutom har Ryssland

alltid, oberoende av regim, förhållit sig avvisande till att Nato utvidgas österut. Sakkunniga har utifrån bland annat dessa omständigheter framhållit att säkerhetsläget för Finland inte har förändrats på något avgörande vis. Samtidigt bedömer dock andra sakkunniga att säkerhetssituationen i världen blivit så spänd att man inte längre kan utesluta att militära maktmedel eller hot om sådana riktas mot Finland. Denna diskrepans mellan de sakkunnigas uppfattningar ger ett gott utgångsläge för psykologisk manipulation och informationsmanipulation.

Samtidigt har den bristande beslutsförmågan hos det internationella samfundet ökat den allmänna osäkerheten och i en del stater skapat utrymme för åtgärder som ytterligare försvagat förtroendet och förutsättningarna för samarbete. Också det bäddar för manipulation genom information. De moderniserade modellerna för hybrid- och informationskrigföring skapar nya hotbilder där gränserna mellan den inre och den yttre säkerheten suddas ut.

En fungerande och trovärdig utrikes- och säkerhetspolitik förutsätter kunskap om omvärlden samt en gemensam och delad lägesbild. Syftet med psykologisk manipulation och manipulation genom information är att fördunkla denna lägesbild. Manipulationen riktas inte bara mot beslutsfattandet och vissa nyckelpersoner utan också direkt mot befolkningen. När det civila samhället stärks och blir mer pluralistiskt och demokratiskt öppnas också nya möjligheter till informationsmanipulation samtidigt som det uppstår nya målgrupper som är mottagliga för manipulationen.

Särskilt Kina och Ryssland stöder sig i sina doktriner kraftigt på psykologisk manipulation. Den ryska doktrinen förenar samtidigt bruk av mjuka och hårda medel och skapandet av en slags ”psykologisk intressesfär” i närområdet. I Kina accentueras å sin sida tre krigföringsformer, nämligen psykologisk, medial och juridisk krigföring. Den psykologiska manipulationen omfattar ett brett urval metoder. Utöver manipulation i en traditionell informationsmiljö kan påverkan lika väl utövas genom ekonomiska, diplomatiska och militära åtgärder som kan vidtas var för sig eller samordnat.

I ett internationellt perspektiv är finländarnas förtroende för de politiska beslutsfattarna fortfarande starkt. Statsförvaltningens och det demokratiska civila samhällets förmåga att utnyttja datanäten och medierna för att motarbeta felaktig information och sprida korrekta uppgifter kan stärkas genom utveckling av den strategiska kommunikationen, den fria informationsförmedlingen och den kritiska mediekompetensen.

Finland har möjlighet att också i fortsättningen vara en föregångare inom ny teknik och till fullo utnyttja exempelvis de fördelar digitaliseringen erbjuder. Det förutsätter också satsningar på cybersäkerheten.

*Energin i ett framtidsperspektiv.* Finlands energiförsörjning bygger på en öppen och fungerande energimarknad, inhemska energikällor, beredskap att säkra kontinuiteten i verksamheten vid allvarliga störningar och undantagsförhållanden samt säkerhetsupplagring av importbränslen.

Enligt en riskbedömning från 2015 är sannolikheten för störningar i eltillförseln sammantaget stor och störningarna bedöms kunna ha allvarliga följder. Det finländska samhället är ytterst beroende av el och energiimport. Den nationella försörjningsberedskapen har för energiproduktio-

nens del byggt på centrala lösningar och lagring av energi. Decentraliserade lösningar kan säkerställa eltillgången i avgränsade områden i situationer där stamnätet är utslaget.

Sjötrafiken i Finska viken och särskilt oljetransporterna från Ryssland till Centraleuropa har ökat kraftigt under det senaste decenniet. Den främsta orsaken till det är att Ryssland i sitt val av rutter valt att skifta tyngdpunkten från oljerör via Vitryssland och Ukraina till oljerör och järnvägstransporter till kusten längst in i Finska viken. Transportvolymen per år har stigit till över 150 miljoner ton. De här energiflödena (över havet, via järnväg och rör och i elnäten) liksom även kommunikationskablarna längs havsbottnen är sammantaget viktiga i ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv.

*I en värld där det ömsesidiga beroendet ökar är allt slags samarbete — på nationell nivå, inom Norden, i Europa och globalt — av yttersta vikt. Det är angeläget att stärka det ömsesidiga förtroendet och handlingsförmågan genom nätverkande och samarbete.*

*Framtidsutskottet anser att det bästa sättet att på global nivå motverka psykologisk manipulation och manipulation genom information är att utveckla statens strategiska kommunikation, sörja för den fria informationsförmedlingens villkor och stärka den kritiska mediekompetensens roll i skolorna och massmedierna.*

*Utskottet understryker att Finland har utmärkta förutsättningar att gå i bräschen när det gäller att utnyttja digitalisering och annan ny teknik för att stödja en hållbar utveckling, ökad säkerhet och välfärd. Det målet kräver att också cybersäkerheten utvecklas.*

*Till följd av Finlands stora energiberoende och beroende av importenergi måste försörjningsberedskapen ha en central ställning också i utrikes- och säkerhetspolitiken.*

*Utskottet poängterar att Finlands kristålighet måste utvecklas genom att stärka försörjningssäkerheten i processerna (utöver säkerhetsupplagringen). Det demokratiska civila samhällets beredskap kräver dessutom att allmänheten har de kunskaper och färdigheter som behövs i undantagsförhållanden.*

*Utskottet välkomnar att också utrikes- och säkerhetspolitiken syftar till att befrämja en hållbar utveckling, exempelvis i anknytning till Parisavtalet och FN:s Agenda 2030. Likaså är det viktigt för Finland att länderna i Östersjöområdet och den arktiska regionen samarbetar inom hållbar utveckling.*

*Utskottet vill också lyfta fram vikten av internationellt samarbete i bekämpningen av gränsöverskridande patogener och förebyggandet av antimikrobiell resistens.*

*Finland bör bära sitt globala ansvar inom utvecklingssamarbetet. Många negativa internationella fenomen som anknyter till miljön, levnadsstandarden och säkerheten har sitt ursprung i utvecklingsländerna eller i samhällen som av någon orsak är försvagade. Ofta kan problemen endast lösas på lokal nivå.*

*Framtidsutskottet anser att en hållbar utveckling i Europeiska unionen förutsätter att EU-medborgarna blir mer delaktiga i beslutsfattandet. Ett stärkt civilt samhälle i EU ökar människornas förtroende för myndigheterna och varandra och är en förutsättning för säkerhet och en välfungerande union. Social sammanhållning, ett klimat av förtroende och fortsatt stöd för den demokratiska rättsstatens grunder är centrala element i unionens integrationsutveckling.*

*Enligt utskottets bedömning utgör utvecklingen i Ryssland en central fråga för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. Finland måste därför aktivt följa utvecklingen, bereda sig på alternativa scenarier och inom de internationella forumen arbeta för en fredlig och hållbar utveckling.*

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

*att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan*.

Helsingfors 14.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Thomas Blomqvist sv
vice ordförande Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Mikko Alatalo cent
medlem Harri Jaskari saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Tuomo Puumala cent
medlem Joona Räsänen sd
medlem Sari Tanus kd
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
ersättare Olavi Ala-Nissilä cent
ersättare Jani Mäkelä saf.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
ständig expert Sari Söderlund.