# Försvarsutskottet

**Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten**

**Till förvaltningsutskottet**

## INLEDNING

### *Remiss*

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört
- kanslichef Päivi Nerg, inrikesministeriet
- avdelningschef, brigadgeneral Pasi Kostamovaara, inrikesministeriet, Gränsbevakningsväsendet
- ambassadråd Minna Laajava, utrikesministeriet
- äldre avdelningsstabsofficer Jyri Raitasalo, försvarsministeriet
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chef, generallöjtnant Jaakko Kaukanen, Gränsbevakningsväsendet
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- professor i cybersäkerhet Jarno Limnéll, Aalto-universitetet
- förvaltningsdirektör Asko Harjula, Försörjningsberedskapscentralen
- Jean Monnet-professor Hanna Ojanen
- doktor i administrativa vetenskaper Juhani Kivelä.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### Allmän bedömning av redogörelsen

I programmet för statsminister Sipiläs regering den 29 maj 2015 bestämdes att regeringen ska utarbeta en redogörelse för läget i fråga om den inre säkerheten före utgången av maj 2016. I denna redogörelse ska de mål och mätkriterier som lämpar sig för uppföljning av den inre säkerheten fastställas, och polisens uppgifter och målen för polisverksamheten ska ses över. I samband med att redogörelsen utarbetas ska även samarbetsförfarandena mellan olika myndigheter och de vik-

tigaste utmaningarna på kort sikt i fråga om den inre säkerheten behandlas med utgångspunkt i den övergripande säkerheten.

I Sipiläs regeringsprogram uppställs som mål att Finland är världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete. Målet eftersträvas genom att de tjänster som rör den inre säkerheten och rättsvården samt myndigheternas funktionsförmåga tryggas i hela landet.

I redogörelsens förord konstateras att den inre säkerheten har avgränsats att gälla endast inrikesförvaltningens aktörer. Andra aktörer som enligt redogörelsen är viktiga för den inre säkerheten är domstolarna, åklagarämbetena, Brottspåföljdsverket och Tullen samt social- och hälsovårdsväsendet.

I redogörelsen konstateras vidare att inre säkerhet inte bara är verksamhet som bedrivs av de operativa myndigheterna. Fenomen som har en central betydelse för den inre säkerheten är bland annat utslagning, inkomstskillnader, sysselsättningsläge, alkohol- och narkotikapolitik, ekonomisk situation och likvärdighet. Familjerna, närkretsarna, det civila samhället, social- och hälsovårdsväsendet samt skolorna har det primära ansvaret för det välbefinnande som ger säkerhet. Redogörelsen tar inte direkt ställning till dessa utmaningar. Inte heller framställer den några lösningsmodeller. Försvarsutskottet anser att avgränsningen är förståelig men inte oproblematisk. Det snäva perspektivet leder till slutresultatet att redogörelsen kan beskrivas som ett rätt så resursdominerat dokument.

Utskottet konstaterar att redogörelsen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik tar upp att i en värld där alla är ömsesidigt beroende av varandra är globala utvecklingstrender en del av Finlands omvärld. Redogörelsen för den inre säkerheten konstaterar för sin del att sambandet mellan den inre och den yttre säkerheten är obestridligt. Den största förändringen har skett i de faktorer som påverkar säkerheten i Finland utifrån.

Utskottet anser att redogörelsen för den inre säkerheten inte tar upp kontaktytorna mellan inre och yttre säkerhet i tillräcklig utsträckning. Också analysen av det inbördes förhållandet mellan olika säkerhetshot förblir ytlig. I fråga om det fortsatta arbetet konstateras i redogörelsen att i strategin för den inre säkerheten som ska utarbetas 2017 definieras de konkreta insatser med vilka Finland ska bli världens tryggaste land när det gäller boende, företagande och arbete. Detta strategidokument kommer att utarbetas på grundval av en omfattande förvaltningsövergripande beredning och där genomgås enligt utredning till utskottet också kontaktytorna mellan den inre och yttre säkerheten. Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat kan strategin för den inre säkerheten vara svår att bearbeta om utgångsläget inte är analyserat eller det inte finns tydliga mål som uppställts genom redogörelsen.

Utskottet menar att granskningen av kontaktytan mellan inre och yttre säkerhet betydligt hade underlättats av en förvaltningsövergripande beredning — nu utarbetades redogörelsen enbart med inrikesministeriets egna krafter — och av en parlamentarisk beredning. En sådan beredningsprocess skulle ha behövts också på grund av att redogörelsen för den inre säkerheten nu utarbetades för första gången. Utskottet vill påpeka att den parlamentariska uppföljningen har upplevts som behövlig också vid beredningen av den utrikes- och säkerhetspoliska redogörelsen och den försvarspolitiska redogörelsen. Som en klar fördel med den parlamentariska uppföljningen kan ses

att det uppstår åsiktsbildning över konstellationen regering-opposition redan i redogörelsens beredningsskede. Detta är särskilt viktigt på grund av att resursbehoven och riktlinjerna för att utveckla verksamheten i redogörelsen inte begränsas enbart till innevarande valperiod.

I sitt utlåtande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (FsUU 7/2016 rd) har försvarsutskottet gjort en övergripande analys av den nuvarande redogörelsestrukturen: utöver den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen utarbetas en redogörelse över den inre säkerheten och en försvarsredogörelse. Utlåtandet bedömer också den parlamentariska uppföljningens betydelse för beredningsprocessen bakom redogörelserna, konceptet för övergripande säkerhet, frågan om kontaktyta mellan inre och yttre säkerhet samt hybrid- och cyberhot.

**Det internationella samarbetets betydelse för Finlands säkerhet**

Enligt redogörelsen har den europeiska säkerhetspolitiska miljön förändrats snabbt på grund av kriserna i närområdena. Dokumentet hänvisar särskilt till inbördeskriget i Syrien, terrorismen, den omfattande olagliga migrationen och konflikten i Ukraina. Redogörelsen konstaterar att den olagliga migrationen hotar unionens fundamentala strukturer och mekanismer. För att hantera krisen antog EU inom området för inre säkerhet 2015 en europeisk säkerhetsagenda och en europeisk migrationsagenda.

Redogörelsen konstaterar också att i agendan för EU:s inre säkerhet fastställs prioriteringarna att bekämpa terrorism, radikalisering som leder till terrorism samt rekrytering till och finansiering av terrorism samt att förstärka gränssäkerheten. Andra prioriteringar är att förebygga och förhindra allvarlig och organiserad brottslighet, förbättra de brottsbekämpande och rättsliga åtgärderna mot it-brottslighet och förbättra it-säkerheten.

De sakkunniga som försvarsutskottet har utfrågat noterade att EU-samarbetet har ägnats alltför lite uppmärksamhet i redogörelsen, liksom beskrivningen av det internationella samarbetets betydelse överlag. Utskottet instämmer i denna bedömning och hänvisar till redogörelsens konstaterande att Finlands inre säkerhet är starkt bunden till säkerhetssituationen i de andra unionsländerna och grannländerna. Utskottet vill understryka vikten av ett gott EU-samarbete. Europeiska unionen är Finlands värdegemenskap. Finland bör på alla sätt främja unionens förmåga att förnyas och bemöta inre och yttre utmaningar.

**Trygghetskänslan i Finland**

Redogörelsen konstaterar att finländarnas trygghetskänsla fortfarande är hög i internationell jämförelse. Trygghetskänslan förklaras av stark social kohesion, obetydlig korruption och tilltro till institutioner samt i synnerhet till familj och närstående. Men enligt redogörelsen är läget dock på väg att förändras på ett oroväckande sätt, och känslan av otrygghet ökar. Den ökade känslan av otrygghet är en följd bland annat av snabba omställningar i världen. Det som väckte oro i fråga om den inre säkerheten var i synnerhet internationell terrorism, det växande antalet asylsökande, de ökade motsättningarna i närområdena och cyberhot.

Redogörelsen lyfter fram att myndigheternas förlängda aktionsberedskapstider, den minskade synliga polisverksamheten och den låga andelen uppklarade brott, särskilt mängdbrott, har bidra-

git till att trygghetskänslan har försvagats. Den ekonomiska situationen i Finland och nedskärningarna av förmåner och tjänster märks allt tydligare som ett missnöje bland finländarna. Att antalet asylsökande samtidigt vuxit och krävt ekonomiska insatser har ytterligare förstärkt det negativa klimatet och motsättningarna samt försvagat trygghetskänslan. Även det växande terrorhotet i Europa har påverkat trygghetskänslan. Denna påverkas i synnerhet av tilltron till myndigheternas förmåga att reagera på de här problemen.

Utskottet ser det som viktigt att känslan av trygghet upprätthålls och stärks för att det finländska samhället ska fungera. Utskottet understryker att Finland har alla förutsättningar för att förbli ett land där medborgarna har en hög trygghetskänsla och tilltro till myndigheternas handlingskraft. Det kräver målmedvetet ingripande i bland annat ojämlikhetsutvecklingen som har ökat i oroväckande utsträckning under de senaste åren och som kan ses som en av de mest centrala utmaningarna som hotar samhällets stabilitet. Utskottet understryker att säkerheten oundvikligen också kräver förvaltningsövergripande samarbete mellan olika förvaltningsområden där man i stället för att bekymra sig över revirindelningen bör utveckla nätverken mellan säkerhetsaktörerna ytterligare.

**Resurserna för aktörer inom inre säkerhet**

Utskottet konstaterar att redogörelsen grundligt och detaljerat beskriver verksamheten och resursbehovet i fråga om polisen, gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet, nödcentralerna och migrationsförvaltningen. Enligt utredning till utskottet har myndigheterna som ansvarar för den inre säkerheten genomfört stora strukturella reformer och anpassningsåtgärder under hela 2000-talet. Att få till ytterligare anpassningsåtgärder är mycket svårt och tilläggsnedskärningarna drabbar oundvikligen den operativa personalen.

Utskottet konstaterar att den inre säkerheten är en fundamental del av den finländska demokratin och välfärdssamhället. Utskottet anser det nödvändigt att aktörerna inom inre säkerhet har tillräckliga resurser för att hantera sina uppgifter, som blir fler och allt mer komplicerade. Det är det enda sättet att bidra till att nedgången i medborgarnas känsla av otrygghet stoppas.

I redogörelsen konstateras att antalet poliser under ramperioden stabiliseras på en nivå av omkring 7 000 poliser. Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat bör miniminivån vara 7 200 poliser, med tanke på den krävande säkerhetspolitiska miljön. Enligt erhållen utredning fanns det 7 800 poliser exempelvis 2010. Utskottet vill påpeka att Finland är ett glest bebott land där det finns färre poliser i relation till befolkningstalet än i de övriga nordiska länderna. I en bredare europeisk jämförelse är obalansen ännu större. Mot den bakgrunden anser utskottet att en minimistyrka på 7 200 poliser är motiverad.

Enligt utredning till utskottet gäller samma resursbrist också skyddspolisen: resurserna är inte i balans med den säkerhetspolitiska miljön. Skyddspolisen har upprepade gånger lyft fram behovet av tilläggsfinansiering för att tillräckliga resurser och minst den nuvarande nivån på verksamheten ska gå att säkerställa.

Enligt de sakkunniga som utskottet har utfrågat har Gränsbevakningsväsendet anpassat sin verksamhet betydligt allt sedan 1990-talet. Det visar sig bland annat i att funktionerna vid de inre

gränserna har blivit nedkörda. Personalen har minskats med cirka 25 procent och 2 500 tjänstemän har överförts till nya uppgifter. De sakkunniga betonade att det i dagens säkerhetsläge är nödvändigt att ha kvar en trovärdig och självständig gränsbevakning. Utskottet instämmer i detta och ser det som motiverat att redogörelsen anser att för att komma upp till 2012 års nivå skulle det behövas en permanent tilläggsfinansiering riktad till övervakningen av östgränsen 2018—2020. Med hjälp av tilläggsfinansieringen kunde man också säkerställa tillgången till säkerhetstjänster i glesbygden samt tryggandet av den territoriella integriteten och förmågan att bekämpa hybridhot.

Redogörelsen lyfter fram att gränsbevakningsväsendet är den enda myndigheten med kompetens och befogenheter att reagera på hot mot såväl den inre som den yttre säkerheten. Det dagliga arbetet med bevakningen av gränssäkerheten och med sjöräddningsuppdrag i gräns- och havsområdena garanterar en hög beredskap också för att trygga och övervaka den territoriella integriteten. Utskottet lägger ytterst stor vikt vid redogörelsens konstaterande om att lagstiftningen om Gränsbevakningsväsendets befogenheter och beredskap, regleringen av beredskapen och territorialövervakningen ska preciseras så att den entydigt omfattar också begreppet hybridhot och de befogenheter som behövs för bekämpning av sådana hot.

**Sammanfattning**

Enligt erhållen utredning har nästan samtliga lagar om säkerhetsaktörer setts över under 2000-talet utan den övergripande säkerheten som infallsvinkel. Den nuvarande författningsgrunden och dess funktion bör enligt utskottets mening granskas också ur detta perspektiv. Det är också viktigt att säkerställa att beredskapslagen (1552/2011) är tidsenlig särskilt i fråga om definitionen på undantagsförhållanden.

Utskottet understryker att det behövs tydlighet i fråga om myndigheternas uppgifter, arbetsfördelning och befogenheter i ett läge där vi håller på att glida från normalförhållanden i riktning mot arrangemang under undantagsförhållanden. Då är det särskilt viktigt att säkerställa att polisen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten samverkar friktionsfritt: det ska alltid stå klart vem som bär ansvaret. Utskottet vill påpeka att samarbetet och beredskapen för överraskande situationer inte kan förbättras enbart genom bestämmelser och strukturella ändringar. Idén om den övergripande säkerheten står i nyckelposition.

Utskottet konstaterar att Finlands säkerhetsläge har förändrats betydligt: den säkerhetspolitiska miljön genomgår en stark brytning såväl internt som externt. De krympande resurserna står i konflikt med ökande och allt med komplicerade uppgifter, medborgarnas förväntningar samt omvärldens förändring. Den yttre och inre säkerheten är kraftigt sammanflätade och de är omöjliga att skilja åt i världen av i dag. Hoten interagerar i vår ömsesidigt beroende säkerhetspolitiska miljö. Det gör dem mer komplexa och svårare att identifiera.

Utskottet anser att Finland har alla de styrkor som behövs för att hantera många olika former av hot på ett trovärdigt sätt. Myndighetsarbetet i Finland har av hävd fungerat mycket bra. Också ur medborgarnas perspektiv har säkerhetsmyndigheterna i Finland skött sig väl. Vi har i huvudsak en författningsgrund som möjliggör ett effektivt myndighetsarbete, trots att det finns behov av att se över kontaktytor för att den ansvariga myndigheten under alla omständigheter ska vara känd.

För att säkerhetsläget ska förbli stabilt måste de olika aktörerna inom säkerhetsområdet i Finland ha tillräckliga resurser för att kunna upprätthålla en heltäckande verksamhet både på riksnivå och regionalt. Aktörerna inom säkerhetssektorn — vare sig det gäller försvarsmakten eller myndigheterna inom inre säkerhet — har de senaste åren tvingats anpassa sin verksamhet genom kraftiga nedskärningar och sparåtgärder. Med tanke på Finlands krävande säkerhetspolitiska miljö kan den linjen inte längre fortsätta.

Utskottet vill påpeka att statens mest centrala uppgift är att garantera inre och yttre säkerhet för medborgarna. Trots det exceptionellt svåra ekonomiska läget måste säkerhetsmyndigheternas verksamhet gå att garantera under alla omständigheter. En myndighetsverksamhet med rätt resurstilldelning är en helt väsentlig metod för att säkerställa en hög känsla av trygghet i det finländska samhället.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

*att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan*.

Helsingfors 8.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Olli Immonen saf
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää saf
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Satu Taavitsainen sd
ersättare Jari Ronkainen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.