Utlåtande UtUU 3/2018 rd─ RP 198/2017 rd

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag (RP 198/2017 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- justitieminister Antti Häkkänen, justitieministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- kanslichef Hiski Haukkala, Republikens presidents kansli
- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- överdirektör Jukka Aalto, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- understatssekreterare Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- kanslichef Jukka Juusti, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Minnamaria Nurminen, försvarsministeriet
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- professor Martti Lehto, Jyväskylä universitet.

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Regeringen föreslår att den reglering i Finlands grundlag som gäller skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ändras. Det föreslås att det i grundlagen tas in en ny bestämmelse där all reglering om begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden samlas. Enligt den föreslagna grundlagsbestämmelsen ska det genom lag kunna föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll

och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

RP 198/2017 rd anknyter till propositionerna om civil underrättelseverksamhet, militär underrättelseverksamhet och övervakning av underrättelseverksamheten. Syftet med propositionerna är att uppdatera underrättelselagstiftningen så att den motsvarar den förändrade säkerhetsmiljön. I det här utlåtandet till grundlagsutskottet fokuserar utrikesutskottet på att ge en bedömning av Finlands säkerhetsmiljö.

Den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen 2016: omvärlden

Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska omvärld behandlas ingående i samband med statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen 2016 (SRR 6/2016 rd) och riksdagsbehandlingen av den. Redogörelsen tog avstamp i den kraftiga förändring som skett i vår omvärld och som varit så snabb och oförutsedd att den har fört med sig ett behov att bereda sig på ökad osäkerhet och instabilitet. Redogörelsen konstaterar också att den kraftiga omvälvningen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden fortsätter såväl på Finlands närområden som globalt.

Redogörelsens definition av närområdet är bred med utgångspunkt i att Finland är en del av det västerländska samhället och, mer konkret, hör till EU och den nordiska gemenskapen. Ur den här synvinkeln konstaterades att säkerhetsläget har försämrats på grund av Rysslands aktioner på Krim och i östra Ukraina och till följd av instabiliteten och konflikterna i Nordafrika, Mellanöstern och Östeuropa.

Utrikesutskottets betänkande om redogörelsen ger en något annorlunda och mer mångdimensionell bild av säkerhetsmiljön än redogörelsen. I betänkandet konstaterade utrikesutskottet att det inte har något att invända mot den generella bedömningen av det försämrade säkerhetsläget. Samtidigt påpekade utskottet att Finlands position är stabil trots det skärpta internationella läget. Utskottet ansåg att även om det har blivit vanligare med styrkedemonstrationer mellan Ryssland och Nato i Östersjöområdet, finns det inga sådana motstridigheter som förekommer bara här och som skulle kunna leda till bruk av vapenmakt. Sannolikheten ansågs fortfarande mycket liten för att Finland utsätts för ett separat angrepp som uteslutande riktar sig mot Finland. (UtUB 9/2016 rd)

Andra fenomen som enligt redogörelsen påverkar säkerhetssituationen i Europa och Finland är internationell brottslighet, ordnad olaglig invandring, nätbrottslighet, informationspåverkan och terrorism. Redogörelsen lyfte också fram att Finland kan utsättas för olika former av hybridpåverkan. Utrikesutskottet konstaterade vikten av att ha adekvat beredskap för de nämnda utmaningarna. Hybridpåverkan ansågs av utskottet utgöra en viktig ny utrikes- och säkerhetspolitisk utmaning. (UtUB 9/2016 rd)

Den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden i dag

I dag, något över ett år efter att utskottet lämnade sitt betänkande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen, konstaterar utskottet med stöd av de sakkunnigutredningar som kommit in att den ovan refererade beskrivningen av säkerhetsmiljön fortfarande är aktuell.

Finlands position är stabil och sannolikheten är fortfarande mycket liten att Finland utsätts för ett separat angrepp som uteslutande riktar sig mot Finland. Tack vare den inre stabiliteten är Finland fortfarande ett av världens säkraste länder.

Samtidigt är det allmänna säkerhetsläget fortsatt försvagat såväl i Östersjöregionen och Europa som på global nivå. Utskottet ser inga tecken på att situationen skulle förbättras, tvärtom har spänningarna mellan exempelvis stormakterna ökat. Likaså fortsätter konflikterna i Nordafrika, Mellanöstern och Österuropa.

Riksdagen har i statsbudgeten beaktat dessa förändringar i den utrikes- och säkerhetspolitiska omvärlden. Skyddspolisens anslag höjdes med cirka 10 miljoner euro mellan 2016 och 2018 (år 2016: 24 miljoner euro; år 2018: 33,3 miljoner euro). I fråga om försvarsanslagen beslutades vid behandlingen av budgeten för 2018 om en höjning på 50 miljoner euro för utvecklingen av försvarsmaktens beredskap.

Utskottet menar dessutom att den ökande hybridpåverkan, cybermiljöns växande betydelse och terrorismen är fenomen som påverkar säkerhetshoten mot Finland och måste bedömas på behörigt sätt i samband med besluten om underrättelselagstiftningen.

Hybridpåverkan

Hybridpåverkan kan definieras som en planmässig verksamhet där en statlig eller icke-statlig aktör samtidigt utnyttjar olika slag av militära, ekonomiska eller tekniska medel, informationsoperationer och sociala medier för att utnyttja sårbarheter i det land som är föremål för åtgärderna. Utrikesutskottet har konstaterat att hybridpåverkan behandlas tämligen ytligt i såväl den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen som redogörelsen för den inre säkerheten. Finlands säkerhetsmiljö har dock blivit betydligt mer komplicerad till följd av fenomenet. Beröringspunkterna mellan den inre och den yttre säkerheten är fler än tidigare och hoten mot den inre respektive yttre säkerheten mer sammankopplade.

En viktig följd av hybridpåverkan är att förvarningstiden för säkerhetshot har förkortats. Det innebär utmaningar för beslutsfattandet, myndigheternas aktionsberedskap och samarbetet mellan myndigheterna. Det är enligt utskottet därför i dag än viktigare att de politiska beslutsfattarna och myndigheterna kan ges en aktuell lägesbild.

Cyberomgivningen

Vid sidan av hybridpåverkan har Finlands säkerhetsmiljö förändrats också genom att cyberomgivningen fått ökad betydelse. Finland är ett informationssamhälle och därmed starkt beroende av fungerande datanät och datasystem. Detta beroende gör oss samtidigt mycket sårbara för stör-

ningar. Den militära underrättelseverksamheten har haft rätt att inhämta information i analogt förmedlade meddelanden. Den analoga informationen har dock inte längre samma betydelse för informationsinhämtningen som tidigare. För att de berörda myndigheterna ska kunna följa meddelandetrafik som är av betydelse för den militära säkerheten måste också trafiken i datanäten följas. Förändringen har huvudsakligen skett i samma takt som samhället i övrigt har digitaliserats. Det bör dock utifrån inkomna uppgifter noteras att de främmande makter som har störst inverkan på hur den finländska säkerhetsmiljön utvecklas har digitaliserat sin underrättelseverksamhet och säkerhetsmyndigheternas meddelandetrafik kraftigt på senare år. De har dessutom gjort målmedvetna och stora satsningar på att bygga upp offensiv cyberkapacitet.

Enligt de sakkunniga som utskottet hört försöker ett flertal främmande makter rikta omfattande och tekniskt avancerat cyberspionage mot Finlands statsförvaltning och företag av samhällsekonomisk betydelse. Ett exempel på en sådan operation är attacken mot utrikesministeriet hösten 2013. Finland informerades om nätattacken av myndigheterna i ett vänligt sinnat land. Fallet är inte unikt och det har kommit fram att många EU-länder har utsatts för liknande nätattacker. Utskottet instämmer i de sakkunnigbedömningar som säger att den ökande förekomsten av stora datalager och utvecklingen i fråga om artificiell intelligens leder till att cyberspionagets och cyberoperationernas betydelse ökar ytterligare under de kommande åren. De framhäver vikten av att skydda staternas säkerhetsintressen genom cyberunderrättelseverksamhet och skydd av de egna funktionerna. Datasäkerheten, skyddet för privata meddelanden och konfidentialiteten när man uträttar ärenden över webben eller utbyter meddelanden är av avgörande vikt för medborgarna och företagen. Hybrid- och cyberhoten måste därför bekämpas på ett sätt som respekterar den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt uppgift är det för såväl den civila som den militära underrättelseverksamheten viktigt att samarbeta med säkerhetsmyndigheterna i andra länder, eftersom det gör det lättare att skapa en realistisk lägesbild av exempelvis cybersäkerhetshoten. Det behövs i och för sig internationellt samarbete inom sektorn, men utskottet ser dock det rådande läget som ohållbart; det vill säga att de finländska myndigheterna till följd av bristfällig nationell lagstiftning i hög grad är beroende av andra länder när det gäller information om hot mot vitala finländska intressen. Utskottet ser det som viktigt att de nationella säkerhetsmyndigheterna själva har tillräckliga befogenheter att sörja för Finlands och finländarnas säkerhet i cyberomgivningen. Finland har mer begränsade befogenheter än jämförelseländerna att agera i cyberomgivningen. Det inskränker inte bara möjligheterna att upptäcka nätattacker mot Finland självt, utan påverkar också Finlands trovärdighet och förutsättningar att utgöra en trovärdig samarbetspartner i de civila och militära underrättelsemyndigheternas internationella nätverk. Också myndighetssamarbetet och det internationella informationsutbytet mellan myndigheter måste vara klart reglerat i lagstiftningen, eftersom det är förknippat med centrala frågor som gäller medborgarnas rättstrygghet.

Den militära underrättelseverksamheten svarar för säkerheten för de finländska trupper som sänds ut på internationella krishanteringsuppdrag. Utskottet konstaterar att Finland för närvarande har trupper i regioner där säkerhetssituationen är skör: Afghanistan, Irak och Libanon. Den militära underrättelseverksamheten måste bättre kunna förebygga hot mot trupperna.

Finland blir EU-ordförandeland sommaren 2019, vilket medför utmaningar för säkerhetsmyndigheterna. Som ordförandeland har Finland skyldighet att svara för säkerhetsarrangemangen vid

möten som ordnas i landet. Det gäller också cybersäkerheten under mötena, inklusive sekretessen för de deltagande organens och institutionernas ståndpunkter. Det kräver viss förmåga att gestalta vad som händer i nätmiljön.

Terrorism

I utlåtandet om redogörelsen för den inre säkerheten konstaterade utskottet att den tar upp terrorism och våldsam extremism mycket ytligt. Med tanke särskilt på terrorattackerna i Paris (december 2015), Bryssel (mars 2016) och Nice (juli 2016) och det växande terrorhotet i Europa ansåg utskottet att det hade varit motiverat att tränga in på djupet också med konsekvenserna för den finländska säkerhetspolitiska miljön. Terrordådet i Åbo i augusti 2017 förde dessutom fenomenet än närmare det finländska samhället. Utskottet noterade redan i samband med redogörelsen för den inre säkerheten att det är viktigt att se över lagstiftningen så att Skyddspolisen och övriga myndigheter med ansvar för den nationella säkerheten kan tackla nya typer av hot mot Finland och sköta sina lagstadgade uppgifter tillräckligt effektivt. Utskottet konstaterar att vissa länder utnyttjar terrorismen som svepskäl för att undertrycka oppositionen och tysta oliktänkande. Allvarliga människorättskränkningar kan ha begåtts i namn av kampen mot terrorismen. Det är därför viktigt att noggrant och kritiskt analysera de hotbilder som anknyter till terrorism och våldsbejakande extremism.

I samband med den nu aktuella RP 198/2017 rd har utskottet fått mer information om terrorismläget i Finland. Enligt uppgift är situationen i dag allvarligare än tidigare. Skyddspolisen bedömer att terrorhotnivån för närvarande är förhöjd (dvs. på nivå 2 på en fyrstegad skala). Finland är därmed på samma nivå som de andra nordiska länderna i fråga om hotbilden. I de övriga nordiska länderna har förändringen skett över en längre tidsperiod än i Finland, och de har därför kunnat bygga upp beredskapen steg för steg.

Enligt sakkunniguppgifter har dessutom antalet personer som är föremål för Skyddspolisens terrorbekämpning fördubblats över de senaste fem åren, och dessa personers bindningar till terrorverksamhet blir allt mer direkta. Förändringen har alltså varit farligare såväl till kvantiteten som till innehållet, och Skyddspolisen har fått kännedom om terroranknutna projekt och planer av allvarligare slag än tidigare. I ett flertal fall är dessa projekt och planer kopplade till aktörer utanför Finland. Sakkunniga bedömer att antalet personer som måste bevakas kommer att öka också under de närmaste åren, till följd av radikaliseringen och avslöjandet av nya nätverk.

Slutsatser

Finlands position är stabil trots det skärpta internationella läget. Sannolikheten för att Finland utsätts för ett separat angrepp som uteslutande riktar sig mot Finland är mycket liten. Utskottet konstaterar dock att förändringarna i Finlands säkerhetsmiljö och de osäkerhetsmoment som anknyter till förändringarna accentuerar behovet av att producera objektiv, bekräftad och analyserad information om säkerhetshoten till stöd för de politiska besluten och säkerhetsmyndigheternas beslut.

Den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken har effektiviserat och underlättat kontakterna och nätverksbildandet mellan de aktörer som hotar Finland och gjort det svårare att iden-

tifiera de aktörer som står bakom hoten. Utvecklingen på det tekniska området har också försvagat medborgarnas dataskydd och gjort det möjligt att förbereda och genomföra handlingar som hotar den nationella säkerheten på kortare tid än tidigare. Tidsspannet för att reagera på yttre hot har förkortats och det har blivit betydligt svårare att förutse hur säkerhetsläget kommer att utvecklas.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 21.3.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Antti Rinne sd
medlem Mikko Savola cent
medlem Lenita Toivakka saml (delvis)
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
medlem Ben Zyskowicz saml
ersättare Eero Heinäluoma sd (delvis)
ersättare Antti Kaikkonen cent (delvis)
ersättare Ilkka Kanerva saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.