Utlåtande UtUU 8/2016 rd– SRR 5/2016 rd

Utrikesutskottet

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet. Tidsfrist: 14.10.2016.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- inrikesminister Paula Risikko, inrikesministeriet
- kanslichef Päivi Nerg, inrikesministeriet
- statssekreterare Paula Lehtomäki, Statsrådets kansli
- utrikesminister Timo Soini, utrikesministeriet
- understatssekreterare Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- avdelningschef Jukka Salovaara, utrikesministeriet
- kanslichef Jukka Juusti, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Tiina Tarvainen, försvarsministeriet
- finansminister Petteri Orpo, finansministeriet
- specialmedarbetare Ville Valkonen, finansministeriet
- polisöverdirektör Seppo Kolehmainen, Polisstyrelsen
- chef, generallöjtnant Jaakko Kaukanen, Gränsbevakningsväsendet
- chef, polisråd Antti Pelttari, Skyddspolisen
- överdirektör Jaana Vuorio, Migrationsverket.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Polisstyrelsen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Enligt statsminister Sipiläs regeringsprogram ska regeringen före utgången av maj 2016 utarbeta en redogörelse för den inre säkerheten som svar på den starka förändringen i omvärlden och vad

det innebär av ökade och mer komplicerade uppgifter för säkerhetsmyndigheterna. Det spända säkerhetspolitiska läget i Finlands närområden och nya hotbilder gör enligt regeringsprogrammet att resurserna inom gränsförvaltningen och den inre säkerheten måste ses över och omfördelas så att de motsvarar det förändrade läget.

Utskottet konstaterar att Finlands säkerhetsläge är fortsatt gott men att det kan försvagas av många utmaningar som identifieras i redogörelsen och i detta utlåtande. Vi måste ha en adekvat beredskap för dem.

Utskottet vill betona att enhet och sammanhållning bland folket är den inre säkerhetens viktigaste faktor och en förutsättning för att folket ska förmå svara på hot som reflekteras mot vårt land utifrån.

Utskottet understryker att Finlands goda säkerhetsläge och vår goda förvaltning är viktiga också med avseende på näringslivets ramar. Utländska investerare ser mycket positivt på Finlands stabila säkerhetsläge.

Den övergripande säkerheten

Den aktuella redogörelsen för den inre säkerheten är den första i sitt slag. I förordet konstateras att den tillsammans med försvarsredogörelsen och den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen, som kommer att ges senare, utgör en central referensram för helhetssäkerheten under innevarande regeringsperiod. Också i introduktionsdelen till den senare utgivna utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen finns hänvisningar till redogörelserna som helhet kompletterade med en hänvisning till redogörelsen om Finlands utvecklingspolitik från början av 2016.

Utrikesutskottet har noterat vikten av en genomförd övergripande säkerhet redan i sina betänkanden om 2009 och 2012 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelser (UtUB 5/2009 rd och UtUB 1/2013 rd). Också det principbeslut om den övergripande säkerheten som statsrådet godkände i december 2012 styr förvaltningsområden inom säkerheten att verka utifrån en bred säkerhetsuppfattning.

Utrikesutskottet konstaterar att den övergripande säkerhetens perspektiv i redogörelsen om den inre säkerheten närmast berörs med den ovan nämnda hänvisningen i redogörelsens början till redogörelserna som helhet och den säkerhetsrelaterade referensram de utgör. I övrigt fokuserar texten kraftigt på verksamheten inom inre säkerhet och på myndigheterna, och på samarbetsformer mellan dem. Mot den bakgrunden anser utskottet att perspektivet på säkerheten i redogörelsen för den inre säkerheten är snävt.

Utrikesutskottet understryker vidare att det är av central betydelse att tillägna sig en bred säkerhetsbild inom alla förvaltningsområden inom säkerheten för att säkerställa en koherent verksamhet. När man går vidare till nästa steg, det vill säga beredningen av en strategi för den inre säkerheten, anser utskottet därför att det är viktigt att bredda säkerhetsperspektivet.

Koordinering av redogörelserna

I samband med utfrågningen av sakkunniga betonades det för utrikesutskottet att det för redogörelser som nu har publicerats eller som är under arbete behövs en välfungerande koordinering och samarbete mellan olika förvaltningsområden. De sakkunniga betonade att ett gott samarbete särskilt visar sig som enhetlighet i omvärldsanalysen och hotbilderna såväl i redogörelsen för den inre säkerheten som i redogörelsen för utrikes- och säkerhetspolitiken och i redogörelsen för försvarspolitiken, som kommer att bli klar senare i år.

Utrikesutskottet konstaterar som sin utgångspunkt att analysen av den rådande omvärlden och dess utveckling samt Finlands säkerhetspolitiska situation är densamma hos alla aktörer som lyder under statsrådet. Den försvarspolitiska redogörelsen har ännu inte färdigställts men utskottet konstaterar utifrån utfrågningar av sakkunniga att denna utgångspunkt verkar bli genomförd i redogörelserna som helhet. Men utskottet konstaterar också att hoten, resurserna och lösningsalternativen för såväl den inre som den yttre säkerheten i dagens läge ligger så nära varandra att det hade varit befogat med en mer omfattande koordinering än enbart beträffande redogörelsernas omvärld. Nu framstår den helhet som de separata redogörelserna bildar som splittrad. Dessutom saknas det i beredningen av redogörelsen för den inre säkerheten en parlamentarisk dimension, till skillnad från redogörelsen för utrikes- och säkerhetspolitiken och försvarspolitiken där riksdagen genom den parlamentariska uppföljningsgruppen har varit delaktig.

Omvärldsförändringar

I redogörelsen för den inre säkerheten uppges kriserna i närområdena vara de mest centrala faktorerna med inflytande på Europas säkerhetspolitiska miljö — särskilt inbördeskriget i Syrien, terrorismen, den omfattande invandringen och konflikten i Ukraina. Som de största hoten i Finland förtecknas härledda från dessa omställningar situationen i Ryssland och de försämrade relationerna mellan Ryssland och väst, mängden asylsökande och ökningen av den organiserade brottsligheten och terrorismhotet. Också de globala hoten med anknytning till cyberbrottslighet nämns i redogörelsen.

Som en allmän kommentar i fråga om omvärlden konstaterar utrikesutskottet att den illegala invandringen får en betydande tyngd bland hotbilderna i redogörelsen, trots att det mest betydande hotet mot den inre stabiliteten i Finland är den ökade ojämlikheten i samhället. Redogörelsen tar nästan inte alls upp ojämlikheten. I övrigt instämmer utskottet i de centrala synpunkterna om förändringar i omvärlden med påföljande hot. Samtidigt vill utskottet betona att i fråga om samtliga ovan nämnda hot betonas kontaktytorna mellan den inre och yttre säkerheten.

Utrikesutskottet konstaterar att ett närmande mellan den inre och yttre säkerheten nästan inte alls syns i redogörelsen för den inre säkerheten. Redogörelsen nöjer sig med att konstatera att hoten allt mer flyter in i varandra, men den analyserar inte vilka ändringsbehov som följaktligen uppstår i samarbetsformerna och verksamhetsmodellerna mellan myndigheterna och hur man avser att reagera på dem.

Utskottet understryker att uppdateringen av säkerhetsstrategin för samhället 2017 erbjuder en god möjlighet att se över kontaktytorna och skissera upp eventuella reformer som behövs. I enlighet

med sin definition baserar sig samhällets säkerhetsstrategi på en bred säkerhetsuppfattning som täcker både den inre och den yttre säkerheten och dessutom andra delområden i samhället såsom ekonomi och miljö.

Utrikesutskottet anser också att redogörelsen tar upp terrorism och våldsam extremism mycket ytligt. Med tanke särskilt på den senaste tidens terrorattacker i Paris (december 2015), Bryssel (mars 2016) och Nice (juli 2016) och det växande terrorhotet i Europa anser utskottet att det hade varit motiverat att tränga in på djupet också med konsekvenserna för den finländska säkerhetspolitiska miljön. Säkerhetshoten i Europa kan också öka av att terroristorganisationen IS lidit territoriella förluster och europeiska radikaliserade utländska stridande som tagit sig till konfliktområdena följaktligen i tilltagande mängder väntas återvända till sina ursprungsländer.

Som svar på omställningarna i Finlands säkerhetspolitiska miljö betonar utskottet också vikten av den pågående översynen av underrättelselagstiftningen. 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 framhåller att det är angeläget att i reformarbetet se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna blir genomförda.

Resurser

Redogörelsen konstaterar att ramnivån i statsfinanserna förutsätter anpassningsåtgärder av alla sektorer inom inre säkerhet.

I fråga om polisen betonades vid utfrågningen av sakkunniga att den sänkta nivån på finansieringen försvagar polisens förmåga att agera med framförhållning i snabbt skiftande hotsituationer och förmågan att svara mot omställningar i omvärlden och klara sina lagstadgade uppgifter. Utskottet betonar att det är angeläget att tillförsäkra polisen tillräckliga resurser för att den ska kunna klara sina lagstadgade uppgifter.

I fråga om gränskontroll innebär redogörelsens linje att öka resurserna vid östgränsen enligt sakkunniga anpassningsåtgärder för andra verksamhetsområden inom gränsbevakningsväsendet. I fråga om östgränsen vill utskottet understryka att gränstrafiken mellan Finland och Ryssland har fungerat väl, och att den allmänt taget gör det fortfarande. Det enda betydande avsteget härvidlag noterades i början av innevarande år när det från Ryssland kom rikligt med asylsökande från tredjeländer via gränsstationerna i norr. Det bör också noteras att den stabila situationen vid östgränsen dels förklaras av Finlands egna åtgärder, dels av att Ryssland har ett välfungerande system för gränskontroll och att samarbetet mellan ländernas myndigheter löper. Enligt erhållen utredning räcker den förbättrade kontrollnivån vid östgränsen till så länge gränsläget förblir lugnt. Utskottet framhåller också att när man diskuterar resursfrågor bör man också beakta möjligheten att situationen snabbt kan förändras på ett oförutsägbart sätt.

Utskottet lyfter också fram en erhållen utredning enligt vilken antalet poliser ökas i de övriga nordiska länderna. Redan nu är relationstalet mellan antalet poliser och befolkningstalet lägre än i de övriga nordiska länderna och den planerade utvecklingen skulle öka skillnaden ytterligare. Beaktansvärt i fråga om gränsförvaltningen är en utredning till utskottet enligt vilken många stater

inom Östersjöområdet utifrån de senaste årens lägesbedömningar har gått in för att öka sina resurser för gränskontrollen. Också i fråga om skyddspolisen betonades det för utskottet att många västeuropeiska länder — bland annat Danmark, Frankrike, Sverige och Tyskland — har gjort betydande satsningar på att bekämpa terrorismen. Utskottet uttrycker oro över en sakkunnigbedömning enligt vilken Finland håller på att sacka efter i denna utveckling.

Utskottet vill se allvarligt på den oro som uttrycktes vid utfrågningen av sakkunniga över att resurserna för inre säkerhet reduceras samtidigt som handlingsramen har förändrats snabbt och kännbart och det inte finns utsikter till en förbättring. Vid utfrågningen av sakkunniga betonades också att många av de nuvarande sparmålen för myndigheterna inom inre säkerhet har uppställts 2011—2012, framför allt med finansiella utgångspunkter. Vi får inte glömma att säkerhetssituationen i Finland då var betydligt gynnsammare.

I det rådande säkerhetsläget efterlyser utskottet från statsrådets sida en balanserad helhetsbedömning när resurserna analyseras och fördelas mellan säkerhetsmyndigheterna. Helhetsbedömningen bör beakta aktörerna och behoven inom såväl inre som yttre säkerhet, och den styrande principen vid resursfördelningen ska vara omsorgen om Finlands övergripande säkerhet.

Utrikesutskottet finner det beklagligt att redogörelsen inte systematiskt förtecknar eller beaktar vilka resurser olika förvaltningsgrenar behöver för internationella uppdrag. Utskottet ser det som viktigt att den expertis som behövs för EU-samarbete och annat internationellt samarbete tryggas vid det fortsatta arbetet med resursfrågorna.

Civil krishantering.

Redogörelsen konstaterar att civil krishantering är ett av inrikesministeriets sätt att påverka säkerheten utanför vårt lands gränser. Enligt redogörelsen sänder Finland årligen omkring 120 experter på civil krishantering för att arbeta i konfliktländer med bekämpning av allvarlig brottslighet. Vid sakkunnigutfrågningen betonades att Finland redan under flera års tid har sänt flest experter till civila krishanteringsinsatser av EU-länderna, i proportion till folktalet.

Utrikesutskottet instämmer i redogörelsens synpunkter på betydelsen av civil krishantering för att förbättra stabiliteten och säkerheten i krisdrabbade länder. Utskottet vill betona att civil krishantering är en viktig del av Europas gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och utvecklingen av en övergripande krishantering och anser det vara viktigt att Finland fortsätter satsa på det.

Enligt erhållen utredning kommer hälften av Finlands experter på civil krishantering från yrkesområden för rättsliga och inrikes frågor och den största enskilda yrkesgruppen är poliser. Med tanke på det vill utskottet inskärpa vikten av att både polisens och andra förvaltningsområdens personella resurser dimensioneras med beaktande också av de experter som skickas till civila krishanteringsinsatser. Vidare betonar utskottet att det är angeläget att beakta att insatskommenderingar och andra internationella uppdrag gagnar också den inre säkerheten genom att experterna får fler kontakter och utvecklar sina kunskaper och färdigheter. Därför är det angeläget, menar utskottet, att samtliga förvaltningsområden stödjer såväl krishanteringsuppdrag som andra internationella uppdrag och utnyttjar kunskaper och färdigheter hos dem som återvänder från kommenderingar.

Hybridpåverkan

Ett centralt drag som präglar dagens säkerhetspolitiska miljö är enligt redogörelsen att hybridpåverkan har ökat och att metoderna är fler. I fråga om resurser hänvisar redogörelsen på allmän nivå till vikten av att trygga förmågan att upptäcka hybridhot i tillräckligt god tid. Hybridhot definierades för utskottet enligt följande: Hybridhot handlar om att en främmande stat påverkar en annan stats verksamhet fientligt med en bred metodarsenal. Också den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen tar upp hybridpåverkan och konstaterar att enligt idén om övergripande säkerhet stärker Finland förmågan att känna igen omfattande hybridpåverkan i samhället och att stärka den kapacitet som krävs för det.

Utrikesutskottet efterlyser ett tätt samarbete mellan myndigheterna inom inre och yttre säkerhet för att skapa beredskap för hybridhot och identifiera hybridpåverkan i tid. Utskottet vill betona att de förmågor som ska utvecklas och stärkas måste ses som gemensamma nationella resurser utan överlappningar inom olika förvaltningsgrenar.

Redogörelsen för den inre säkerheten nämner inte Finlands initiativ för att inrätta ett kompetenscenter som ska fokusera på hybridhot inom EU. Enligt erhållen utredning har ansvaret för initiativet senare överförts från försvarsförvaltningen till statsrådets kansli på grund av projektets förvaltningsövergripande karaktär. Utrikesutskottet anser att detta är rätt vägval och vill också i detta sammanhang betona vikten av att se till Finlands övergripande säkerhet. Vi måste säkerställa att olika förvaltningsgrenar samarbetar väl både här i landet och med EU-ländernas aktörer inom inre och yttre säkerhet för att centret ska bli en extra resurs som bidrar till att tillgodose Finlands samlade intressen på så bred bas som möjligt.

Behov av ändringar i beslutssystemet och i lagstiftningen

I redogörelsen för den inre säkerheten konstateras att det är nödvändigt att myndigheterna är teknologiska och operativa föregångare för att nya typer av hot mot säkerheten ska kunna hanteras. Den talar också för en stärkt samarbetskultur och djupt engagemang för gemensamma mål. Det talas om ett intensifierat samarbete mellan myndighetsverksamheterna på inrikesministeriets förvaltningsområde, och ett tydligare ledningsansvar. Utrikesutskottet anser att detta är ett utomordentligt viktigt arbete, men vill samtidigt betona att det tätare samarbetet inte kan begränsa sig till relationerna mellan aktörer under inrikesministeriet. Reformerna bör drivas på utifrån ett bredare perspektiv.

Analyserna av behovet av reformer i samarbetet och beslutsfattandet måste beakta också aktörer inom yttre säkerhet. Det måste utredas bland annat hur systemet för att begära handräckning mellan polisen och försvarsmakten fungerar, inklusive förmågan att reagera tillräckligt snabbt på hybridhot. Det måste också utredas om beredskapslagstiftningen är tidsenlig med avseende på nya hot. Likaså krävs utredning av situationer där ett försvars- eller beredskapstillstånd jämte relevant lagstiftning inte genomförs. Detta för att säkerställa tillräckliga befogenheter och redskap för den myndighet som befinner sig i hotavvärjningens kärna. Det är ofta en civil myndighet.

Utskottet vill betona att den nuvarande säkerhetspolitiska miljön präglas av snabba omställningar och oförutsägbarhet. Det är angeläget att beakta dessa faktorer vid utredningen av behovet av att se över samarbetet, beslutsfattandet och lagstiftningen.

EU-kontexten

I beskrivningen av den förändrade omvärlden i början av redogörelsen för den inre säkerheten nämns de mest centrala handlingarna om inre säkerhet som antagits i EU — en europeisk säkerhetsagenda och en europeisk migrationsagenda — samt förslag under behandling i kommissionen i anknytning till att ändra kodexen om de europeiska gränserna. Vidare konstateras i redogörelsen att hoten mot den inre säkerheten är en utmaning för Europeiska unionens grunder och att EU strävar efter att göra sina åtgärder mer effektiva. Djupare än så går redogörelsen just inte i fråga om EU-samarbetet.

Utrikesutskottet anser att det är beklagligt att redogörelsen inte analyserar EU-samarbetet mer. EU-samarbetet har ett stort genomslag och innebär också begränsningar nationellt. Allt det här påverkar val och valmöjligheter på nationell nivå till den grad att utskottet hade ansett det befogat att ta upp dessa frågor mer detaljerat i redogörelsen.

Dessutom vill utskottet inskärpa att den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, som färdigställts sommaren 2016 efter publiceringen av redogörelsen för den inre säkerheten, bör beaktas också inom sektorerna för inre säkerhet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 27.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Paavo Arhinmäki vänst
medlem Susanna Huovinen sd
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Veera Ruoho saf
medlem Mikko Savola cent
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Stefan Wallin sv

ersättare Ilkka Kanerva saml
ersättare Ville Vähämäki saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.