

Framtidsutskottet

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 4/2021 rd): Ärendet har remitterats till framtidsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet. Tidsfrist: 12.11.2021.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- strategichef Ari Evwaraye, inrikesministeriet
- chef för internationella relationer Rasmus Hindrén, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- byråchef Jussi Terho, Finlands Bank
- analyschef Juha Syrjä, Polisstyrelsen
- specialforskare Miia Jakava-Viljanen, Livsmedelsverket
- överdirektör Matti Puolimatka, Livsmedelsverket
- avdelningsdirektör och expert, livsmedelssäkerhet Marjatta Rahkio, Livsmedelsverket
- förvaltningsdirektör Maria Teirikko, Livsmedelsverket
- direktör Johanna Erkkilä, Cybersäkerhetscentret
- direktör Axel Hagelstam, Försörjningsberedskapscentralen
- direktör Mika Salminen, Institutet för hälsa och välfärd (THL).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkten i statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 4/2021 rd) är att Finland utifrån en internationell jämförelse är världens tryggaste land. Säkerheten är dock ojämnt fördelad och olika säkerhetsproblem koncentreras till olika grupper av människor. Redogörelsen utgår från säkerhet i vid bemärkelse och förebyggande verksamhet, vilket också beaktar i synnerhet de politik- och livsområden som påverkar de bakomliggande orsakerna till frågor som gäller den inre säkerheten, såsom välfärd, hälsa, delaktighet, förtroende, rusmedel och utbildning. Till sin struktur är redogörelsen uppdelad i tre delar:

- 1) en trygg vardag och samhällsfred,
- 2) välfungerande kundtjänster och myndigheternas prestationsförmåga, och

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

- 3) allvarliga och omfattande störningar som är sällsynta men som i förekommande fall orsakar omfattande skadliga effekter för människor, miljö och samhälle.

Beredskapen inför olika hotfulla situationer sköts i samarbete mellan myndigheterna, näringslivet och tredje sektorn i enlighet med den finländska samarbetsmodellen för den övergripande säkerheten.

Enligt inrikesministeriets utlåtande avviker redogörelsen från de tidigare framtidsbedömningarna av säkerheten och strategidokumentet i det avseendet att redogörelsen inte enbart granskar hoten och deras sannolikhet utan också förändringskrafternas positiva och negativa säkerhetseffekter. Framtidsgranskningen av redogörelsen baserar sig på statsrådets gemensamma framsynsarbete samt sektorsövergripande på den nationella riskbedömning som gjordes 2018.

Framtidsutskottet begärde sakkunnigyttrande om redogörelsen för den inre säkerheten av inrikesministeriet, Försörjningsberedskapscentralen, Polisstyrelsen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot (Hybrid CoE), Cybersäkerhetscentret, Finlands Bank, Livsmedelsverket och Institutet för hälsa och välfärd (THL). I begäran om yttrande ombads de sakkunniga bekanta sig inte bara med redogörelsen utan också med utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä: analyysi ennakointiraporteista ja tulevaisuuden ilmiöistä (TuVJ 6/2020) och ge en bedömning av huruvida de hot och risker som framkommit i denna framsynsrapport har beaktats tillräckligt i redogörelsen för den inre säkerheten. I utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä har man bedömt hur väl framsynsinformationen har lyckats förutse de utmaningar som har uppstått under de senaste åren och hurdana ännu inte förverkligade teman, hot och möjligheter som har lyfts fram i nationella och internationella framsynsrapporter.

I allmänhet betraktade de sakkunniga redogörelsen för den inre säkerheten som en väl förberedd, högkvalitativ, balanserad och realistisk helhet. Enligt de sakkunniga beskriver analyserna i motiveringen till redogörelsen väl läget och utmaningarna för Finlands inre säkerhet i den kraftigt förändrade och föränderliga säkerhetspolitiska omgivningen. Av redogörelsen framgår tydligt hur de nya hoten utmanar Finland, samtidigt som även de gamla hoten kvarstår och blir allt mer komplicerade. Enligt de sakkunniga beaktar redogörelsen också de globala förändringskrafterna som påverkar Finlands inre säkerhet.

Redogörelsen fick särskilt beröm för att den betonar trygghetskänslan och erfarenhet av säkerhet, förebyggande åtgärder, ingripande i bakomliggande orsaker samt myndigheternas tidsenliga kompetens, utrustning och lagstiftningens och resursernas betydelse. De sakkunniga ansåg det också viktigt att man i redogörelsen beaktar det informationsutbyte, den analysförmåga och den gemensamma lägesbild som är viktigt för myndighetsarbetet samt frågan om gränssnittet mellan den inre och den yttre säkerheten. Beröm fick också det faktum att den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen och försvarsredogörelsen har beaktats i beredningen av redogörelsen för den inre säkerheten.

I sitt utlåtande fokuserar framtidsutskottet särskilt på:

- 1) de sakkunnigas kommentarer till redogörelsen för den inre säkerheten
- 2) huruvida de hotbilder som framkommit i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä (TuVJ 6/2020) har beaktats tillräckligt i redogörelsen för den inre säkerheten samt

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

- 3) gränssnittet mellan framsyn och riskbedömning.

De sakkunnigas kommentarer till redogörelsen för den inre säkerheten

Polisstyrelsen tog i sitt utlåtande starkt ställning till antalet poliser. Enligt Eurostats statistiska jämförelse 2016—2018 har Finland det lägsta antalet poliser per invånare i hela EU. Den jämförelse som Polisstyrelsen gjort i fråga om de nordiska länderna visar på motsvarande sätt att det i Finland behövs fler än 3 000 poliser för att man åtminstone ska komma närmare samma nivå som i de övriga nordiska länderna. Enligt Polisstyrelsen är det inte enbart fråga om mängden resurser, utan också om resursernas förutsägbarhet. I redogörelsen förutspås förändringar i omvärlden och målen för den inre säkerheten långt in i framtiden. På motsvarande sätt bör också polisen kunna planera sin egen verksamhet långsiktigt i förhållande till identifierade och förutsebara hot.

Polisstyrelsen betonade i sitt yttrande att exempelvis förebyggande av terroristverksamhet förutsätter ett aktivt informationsutbyte och samordning av verksamheten mellan olika myndigheter. Men att informationen är indelad i separata sektorer hindrar dock detta samarbete. Därför hoppas Polisstyrelsen att det ska föreskrivas bättre om inhämtande och behandling av information, såsom till exempel offentlighetslagen och kriminalunderrättelseinhämtning. Polisens underrättelseförmåga kan enligt Polisstyrelsen inte bygga enbart på andra myndigheter.

Också Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot (Hybrid CoE) betonade betydelsen av analyserad information som inhämtats genom underrättelseinhämtning i beslutsfattandet. De grundläggande principerna för underrättelse bör enligt Hybrid CoE granskas med tanke på förvaltningsövergripande behov och ökat inbördes beroende, i syfte att säkerställa att informationen når alla aktörer som deltar i upprätthållandet av den nationella säkerheten i rätt tid.

Försörjningsberedskapscentralen betonade i sitt utlåtande att försörjningsberedskapen och utvecklandet av den bör ses som en mer integrerad del av Finlands nationella säkerhet som helhet. Enligt Försörjningsberedskapscentralen behandlar redogörelsen för den inre säkerheten denna kontaktyta relativt lite och splittrat.

Försörjningsberedskapscentralen lyfte i sitt utlåtande också fram behovet av att förtydliga de olika helheterna av säkerhet och beredskap och deras hierarkiska förhållanden samt ansvaret för olika aktörer inom den offentliga förvaltningen. Som exempel på dessa delvis överlappande och sinsemellan oklara helheter nämnde Försörjningsberedskapscentralen den nationella säkerheten, den inre säkerheten, den övergripande säkerheten, tryggheten av samhällets vitala funktioner, den civila beredskapen samt försörjningsberedskapen.

Enligt Försörjningsberedskapscentralen kan de tväradministrativa behov av att utveckla beredskapen som identifierats i redogörelsen för närvarande inte i tillräcklig utsträckning tillgodoses genom samfinansierade och förvaltningsövergripande åtgärder över ministeriegränserna, även om den gemensamma planeringen nuförtiden genomförs bättre än tidigare. Problemet är enligt Försörjningsberedskapscentralen att utvecklingsfinansieringen i anslutning till den gemensamma beredskapen sektoriserats, vilket leder till deloptimering och till att enskilda aktörers beredskap utvecklas separat från varandra. Enligt Försörjningsberedskapscentralen bör man därför i re-

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

dogörelsen sätta som mål att skapa bättre möjligheter än tidigare att utnyttja samfinansierade och förvaltningsövergripande utvecklingsprojekt.

Försörjningsberedskapscentralen konstaterade i sitt yttrande också att även om redogörelsen behandlar både coronapandemins konsekvenser för säkerheten och beredskapen inför motsvarande fenomen i framtiden, förblir behandlingen ganska beskrivande, och det kvarstår oklarheter i fråga om konkreta åtgärder och rekommendationer.

Såväl Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot, Cybersäkerhetscentret som Finlands Bank lyfte i sina yttranden fram behovet av att skydda kritisk infrastruktur. Cybersäkerhetscentret påskyndade i sitt yttrande en snabb definition av kritisk infrastruktur så att man får en gemensam syn på den kritiska infrastrukturen och dess betydelse med tanke på statsförvaltningens funktioner och tjänster samt samhällets vitala funktioner. Enligt Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot måste detta arbete på grund av det ökade ömsesidiga beroendet också utföras som internationellt samarbete på ett samordnat sätt till exempel i samband med utarbetandet och genomförandet av EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (critical entities resilience, CER). Finlands Bank fäste i sitt yttrande uppmärksamhet vid att den kritiska infrastruktur som finansbranschen använder huvudsakligen finns utanför Finlands gränser. Tjänster som är nödvändiga med tanke på samhällets funktion, såsom betalning, ska dock vara tillgängliga också om den tjänsteproduktion som ligger utanför Finlands gränser av någon anledning inte är tillgänglig. Därför understöder Finlands Bank det skydd av kritisk infrastruktur genom lagstiftningsåtgärder som föreslås i redogörelsen.

Enligt Cybersäkerhetscentret är det viktigt att i de utvecklingsobjekt för myndighetsverksamheten som identifierats i redogörelsen beakta statsrådets principbeslut om förbättrande av informationssäkerheten och dataskyddet inom de kritiska sektorerna i samhället samt programmet för utvecklande av cybersäkerheten och de åtgärder för utvecklande av cybersäkerheten i Finland som anges i dem. Enligt Cybersäkerhetscentret har det inte anvisats tillräcklig finansiering för åtgärderna i programmet för utveckling av cybersäkerheten, vilket innebär att det i fråga om den inre säkerheten finns en risk för att läget för cybersäkerheten i Finland försämrats och att man inte har tillräcklig förmåga att hantera utmaningar relaterade till cybersäkerhet. Också Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot betonar betydelsen av de åtgärder som nämns i utvecklingsprogrammet för cybersäkerhetsstrategin.

Framtidsutskottet anser det vara viktigt att man i åtgärderna i redogörelsen för den inre säkerheten beaktar de lagstiftningsreformer som säkerhetsmyndigheternas informationsutbyte och underrättelseinhämtning förutsätter för att avveckla silor och säkerställa samarbetet.

Enligt framtidsutskottet har också försörjningsberedskapen en viktig roll i den inre säkerheten och i det finländska samhällets resiliens samt i upprätthållandet av medborgarnas trygghetskänsla och förtroende.

Framtidsutskottet påskyndar fastställandet och tryggandet av kritisk infrastruktur genom lagstiftning med beaktande även av dataekonomin och det internationella ömsesidiga beroendet.

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

Framtidsutskottet betonar betydelsen av de åtgärder som föreslås i statsrådets program för utveckling av cybersäkerheten.

Framtidsutskottet påminner om att långsiktig beredskap också förutsätter långsiktig och förutsägbar resursfördelning. Utan tillräckliga resurser saknar redogörelsens mål och åtgärder konkretisering och genomslagskraft.

Framtidsutskottet anser att de lärdomar som fås av bekämpningen av coronapandemin systematiskt bör gås igenom och utnyttjas i beredskapen.

Har de hotbilder som framkommit i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä (TuVJ 6/2020) beaktats i redogörelsen för den inre säkerheten?

Allmänt taget bedömde de sakkunniga som framtidsutskottet hört att de synpunkter som framförts i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä (TuVJ 6/2020) har behandlats tillräckligt i redogörelsen.

Till exempel Polisstyrelsen konstaterade i sitt yttrande att utredningen innehåller många iakttagelser om fenomen och trender som hotar säkerheten som stämmer överens med redogörelsen och polisens framsynsarbete. Sådana teman inom den inre säkerheten är bland annat den ökade mångfalden inom brottsligheten, ackumuleringen och internationaliseringen, organiserad brottslighet, nätbrottslighet, terrorism, människohandel, hybridpåverkan samt pandemins konsekvenser för den inre säkerheten. Med tanke på trenderna i omvärlden och drivkrafterna för den inre säkerheten är gemensamma teman på motsvarande sätt exempelvis utslagning (som polisstyrelsen anser vara den största nationella utmaningen som påverkar den inre säkerheten), fenomen som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter samt förtroende, ökad ojämlikhet, medborgarmissnöje, politisk instabilitet, välfärdsfrågor, förändrade värderingar, teknisk utveckling, befolkningsförändring, åldrande, urbanisering, migration och geopolitiska förändringar, såsom situationen i Afghanistan och den (globala) ekonomiska instabiliteten.

Också enligt Finlands Bank och Försörjningsberedskapscentralen har rekommendationerna och iakttagelserna i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä beaktats väl och i tillräcklig omfattning i redogörelsen för den inre säkerheten. Som exempel nämner Finlands Bank cybersäkerheten och Försörjningsberedskapscentralen förbättrande av medborgarnas välfärd, förhindrande av människors känsla av ojämlikhet och utslagning, ökning av barns och ungas välfärd samt åtgärder för att stärka alla befolkningsgruppers förtroende för myndigheterna och samhället, vilket samtidigt stärker demokratin.

Institutet för hälsa och välfärd konstaterade i sitt utlåtande att man i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä har identifierat flera kopplingar där en framtida pandemi har lyfts fram som en betydande risk, även om tidpunkten, omfattningen, den övergripande effekten eller varaktigheten av den inte på ett heltäckande sätt har kunnat observeras i förhandsrapporterna. Enligt Institutet för hälsa och välfärd nåddes den närmaste bedömningen av de totala konsekvenserna vid den nationella riskbedömningen 2018, även om man inte heller där kunde identifiera alla konsekvenser. Institutet för hälsa och välfärd konstaterade att även om risken för en pandemi var en situation som

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

övats upprepade gånger vid flera övningar inom statsförvaltningen, kom den ändå som en uppenbar överraskning för samhället när den blev verklighet.

Enligt inrikesministeriet hör den nationella riskbedömning som utnyttjats vid beredningen av redogörelsen 2018 också till de framsynsrapporter som analyseras närmare i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä, vilket förklarar att det finns en stark synergi mellan redogörelsen och utredningen.

Framtidsutskottet har i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä (TuVJ 6/2020) och i sitt utlåtande om EU:s strategiska framsyn (FrUU 3/2021 rd — E 130/2020 rd) framhållit att det behövs en aktör som gör en årlig sammanställning av den information som det globala samfundet inom framtidsforskning producerar tillgänglig för allmänheten. Detta kan göras antingen internationellt till exempel av EU eller nationellt. Utskottet har också betonat vikten av ministeriernas gemensamma och kontinuerliga framsyn när det gäller att skapa en gemensam lägesbild och förståelse. Redogörelsen för den inre säkerheten är ett bra exempel på vad som kan åstadkommas med en sådan verksamhetsmodell.

Tack vare den nationella riskbedömningen 2018 och utnyttjandet av statsrådets gemensamma framsynsarbete har man i redogörelsen för den inre säkerheten på ett omfattande och heltäckande sätt kunnat bedöma de positiva och negativa effekterna av nationella och internationella förändringstrender på den inre säkerheten. Även den delaktiggörande och tvärsektoriella verksamhetsmodellen i sig ökar den gemensamma förståelsen, stärker arbetet och öppnar silor.

Framtidsutskottet anser att sättet att genomföra redogörelsen för den inre säkerheten kan användas som modell även för andra redogörelser.

De sakkunniga lyfte i sina yttranden fram också sådana fenomen, risker och hotbilder som nämns i de framsynsrapporter som bedömts av utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä, men som inte behandlas tillräckligt i redogörelsen.

Till exempel enligt Polisstyrelsen lyfter man i redogörelsen och i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä fram polariseringsutvecklingen, de demokratiska utmaningarna samt hybrid- och informationspåverkan, riktade trakasserier och ökat våld mot myndigheter som ett fenomen som hotar säkerheten. Genom gruppmanipulering i den allmänna debatten och genom desinformation kan man mobilisera massorna och öka den allmänna oron, och ökningen av hatretorik kan eskalera till hatfyllda gärningar också i den verkliga världen. Polisstyrelsen inledde 2016 en centraliserad uppföljning av dessa fenomen vid ett forum för beredskap inför och lägesbild av asymmetriska hot, och dessa fenomen skulle ha förtjänat en mer omfattande behandling i redogörelsen för den inre säkerheten.

Också Livsmedelsverket konstaterade i sitt yttrande att sociala medier vid sidan av sina fördelar ökar spridningen av felaktig och förvrängd information, vilket försvagar trovärdigheten hos faktabaserad expertkunskap. Missbruk av sociala medier har också medfört att verkets personal i ökad utsträckning har utsatts för delvis allvarliga hot, störningar och riktade trakasserier. Byrån

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

har därför varit tvungen att öka säkerhetsåtgärderna för sin inspektions- och övervakningspersonal, andelen arbete i par och träning av hela personalen med tanke på dessa situationer.

Framtidsutskottet håller med de sakkunniga om att polariseringsutvecklingen, demokratiens utmaningar samt hybrid- och informationspåverkan, gruppmanipulation via sociala medier, spridning av felaktig och förvrängd information, ofredande, hatretorik och riktade trakasserier samt ökat våld mot myndigheter utgör ett mångdimensionellt och betydande hot mot säkerheten i samhället.

Vid framtidsutskottets utfrågningar framkom behovet av strategisk kommunikation, motnarrativ och samhällelig marknadsföring som svarar på desinformation och rättar felaktiga uppgifter. Framtidsutskottet har tidigare behandlat temat också i sin utredning Vastatiето (TuVJ 1/2017).

Framtidsutskottet påminner om att spänningarna också lindras genom samråd med individer och grupper med olika åsikter, inte bara genom att man ökar uppföljningen och erbjuder information. Framtidsutskottet har behandlat behoven av att utveckla den samhälleliga värdediskussionen och deltagandet bland annat i sitt utlåtande om En europeisk grön giv (FrUU 1/2020 rd — E 61/2019 rd) och i sitt betänkande om Agenda 2030 (FrUB 1/2021 rd — SRR 3/2020 rd).

Framtidsutskottet fäster också uppmärksamhet vid gemenskap och frivilligarbete. Många åtgärder som kompletterar välfärdsstatens tjänster, såsom frivilliga brandkårer, baserar sig på frivilligarbete och organisationsverksamhet. Åldrandet och förändringarna i samhörigheten inverkar på denna verksamhet, vilket bör beaktas också i redogörelsen för den inre säkerheten.

Framtidsutskottet påminner om att utskottet redan i sitt föregående utlåtande om den inre säkerheten (FrUU 5/2016 rd — SRR 5/2016 rd) har koncentrerat sig särskilt på cybersäkerhet, kritisk infrastruktur, extremism och radikalisering, social sammanhållning, manipulering av information samt hur förändringarna i den internationella omvärlden påverkar den inre säkerheten. Dessa prioriteringar är i praktiken desamma som de som nu behandlas i redogörelsen för den inre säkerheten och i de sakkunnigyttranden som utskottet fått, och även 2016 års utlåtande är fortfarande aktuellt.

Ur denna synvinkel har verksamhetsfältet för den inre säkerheten inte förändrats nämnvärt, utan redan i början av 2000-talet har också de fenomen som identifierats i polisens framsynsrapporter stärkts i enlighet med planerna. I framtidsutskottets utredning Tulevaisuustiedon lähteillä (TuVJ 6/2020) konstaterades att man utifrån det som samfundet inom framtidsforskning presterar kan skapa en mångsidig och ögonöppnande bild av eventuella framtidsutsikter inklusive risker och möjligheter. Problemet verkar snarare vara hur prognostiseringsinformationen skulle kunna utnyttjas bättre för att utveckla samhällets resiliens. Därför påminner framtidsutskottet om att samma frågor kommer att diskuteras på nytt om fem år, om man inte utifrån redogörelsen för den inre säkerheten vidtar konkreta åtgärder som ändrar framtiden.

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

Cybersäkerhetscentret påminde i sitt utlåtande om att det vid analysen av förändringarna i omvärlden är viktigt att också beakta vissa frågor som för närvarande inte omfattas av redogörelsen, såsom rymd- och satellitteknik, stormaktskonkurrens, utländska aktörer samt i synnerhet trenden under de senaste åren att aktörer som är centrala med tanke på cybersäkerheten övergår i utländskt ägande. Det är viktigt att följa och förutse den tekniska utvecklingen (bl.a. artificiell intelligens, kvantdatorteknik, automatisering och digitalisering av branscher) samt cyberfenomen i beredskapen inför framtida cyberhot.

Överföringen av information, kapital och produktion till datanäten ökar också enligt Livsmedelsverket antalet nätbrott, dataintrång och liknande, och gör därmed ämbetsverken mer sårbara och utsatta för ekonomiska bedrägerier och nätförfalskningar. För att man ska kunna förbereda sig på dessa utmaningar krävs det enligt Livsmedelsverket att statskoncernens gemensamma beredskap och kompetens utvecklas och informationsutbytet intensifieras. Därvidlag har Statskontoret redan tillhandahållit stöd för ämbetsverken.

Även Försörjningsberedskapscentralen konstaterade i sitt utlåtande att även om man i redogörelsen också lyfter fram de utmaningar som cyberomgivningen medför, betonas teknologisk utveckling och därmed sammanhängande etiska utmaningar, hot om dataintrång och informationssäkerhet mycket starkare i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä. Enligt Försörjningsberedskapscentralen behandlas också de trender och potentiella hot som hänför sig till den ekonomiska instabiliteten och energiproduktionen rätt tunt i redogörelsen.

Dessutom påminde Försörjningsberedskapscentralen om att man i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä också lyfter fram eventuella störningstyper i hälsosäkerheten, matsäkerhet, globaliseringen, klimatförändringen, den känsla av otrygghet som klimatförändringen orsakar och naturkatastrofer, men inte heller dessa behandlas nämnvärt i redogörelsen. I redogörelsen behandlas däremot de logistiska kedjornas betydelse för den inre säkerheten. Detta är ett ämne som enligt Försörjningsberedskapscentralen knappast behandlas i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä.

Framtidsutskottet påminner om att utskottet i sitt utlåtande om den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen behandlade den nya teknikens konsekvenser för säkerheten på bred front (FrUU 2/2021 rd — SRR 4/2020 rd). Den tekniska utvecklingen är en av de förändringstrender som fördunklar gränssnittet mellan den inre och den yttre säkerheten. De aspekter som togs upp i utlåtandet var bland annat stormakternas maktkamp om tekniska standarder, splinternet, således upplösning av internet; hybridpåverkan och cybersäkerhet; informationsförsvar, det vill säga strategier för korrigering av felaktiga uppgifter och säkerställande av informationens integritet; den maskininlärade artificiella intelligensens förmåga att producera intelligenta texter och debattinlägg på flera olika språk; djupförfalskningar (Deepfake); stark autentisering; krypteringslösningar för datakommunikation, såsom TOR-nätet, som gör det möjligt för vem som helst att ladda ner eller ta emot information anonymt; kvantdatorer som, om de utvecklas, allvarligt utmanar datakrypteringen och integritetsskyddet; naturliga globala monopol som utvecklas kring digitala tjänster och som bestämmer vad algoritmerna visar eller döljer för vem och när; satellitteknik; bio- och genteknik och biologiska vapen samt inom området för krigsteknologi nya

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

lösningar som kombinerar data, dataanalys, artificiell intelligens, autonom teknik, rymdteknik och hypersonisk teknik.

Framtidsutskottet konstaterar också att utskottet har uttalat sig om säkerhetshot relaterade till en hållbar utveckling bland annat i sitt utlåtande om En europeisk grön giv (FrUU 1/2020 rd — E 61/2019 rd) och i sitt nyligen färdigställda betänkande om Agenda 2030 (FrUB 1/2021 rd — SRR 3/2020 rd). Säkerhetsrelaterade frågor som tagits upp är bland annat extrema väderfenomen i anslutning till klimatförändringen, artförlust, knappare naturresurser, samhällseliga spänningar och motsättningar i anslutning till hållbar utveckling, klimatångest, rättvis omställning, samt stormaktskonkurrensens inverkan på utvecklingen av hållbar tillväxt och hållbar teknologi.

Framtidsutskottet har i sina budgetutlåtanden (FrUU 4/2018 rd — RP 123/2018 rd och FrUU 5/2020 rd — RP 146/2020 rd) behandlat osäkerhetsfaktorer och risker som hänförs till världsekonomin och samhällsekonomin och vars genomförande skulle ha lika övergripande konsekvenser för Finlands ekonomi och samhälle som coronapandemin. Riskerna handlar bland annat om globala ekonomiska bubblor och kriser, skuldsättning inom den offentliga ekonomin och konkurser och kollaps i hela samhällsekonomin samt om hur den tekniska utvecklingen (t.ex. artificiell intelligens, blockkedjetechnik och kvantteknik) påverkar de ekonomiska strukturerna.

Livsmedelsverket konstaterade i sitt yttrande att man i redogörelsen inte fäst tillräckligt stor vikt vid livsmedelsproduktionens och livsmedelstillgångarnas betydelse för säkerheten i samhället, även om många av de störningssituationer som nämns i redogörelsen i förlängningen kan inverka också på livsmedelssäkerheten och försörjningsberedskapen. Till följd av klimatförändringen kan i synnerhet djuruppfödning utomhus och därmed insektsburna djursjukdomar öka och påverka tillgången till livsmedel och deras exportduglighet.

När det gäller växtskadegörare anser Livsmedelsverket att lagstiftningens begränsande åtgärder för närvarande är tillräckliga, även om nya skadedjurshot ständigt utvecklas, och de föränderliga situationer och åtgärder i samband med Rysslands virkesexport som hänförs till dessa hot kan inverka på den finländska skogsindustrins virkesanskaffning. Zoonoser som överförs från djur till människor, och som de flesta av människans sjukdomsalstrare ursprungligen är, ökar mycket sannolikt till följd av globaliseringen och klimatförändringen. Även antimikrobiell resistens kan förväntas bli värre i framtiden, eftersom användningen av både hälso- och sjukvård och animalieproduktion beräknas fortsätta att öka i utvecklingsländerna. Enligt Livsmedelsverket är det viktigt att fortsatt utvidga övervakningen av resistens mot bakterier som isolerats från djur och livsmedel för att man så snabbt som möjligt ska kunna reagera på förändringar i resistenssituationen exempelvis genom att ändra rekommendationerna för användning av mikrobläkemedel. I enlighet med den globala handlingsplanen för antimikrobiell resistens (AMR GAP) har Finland utarbetat ett nationellt program för bekämpning av antimikrobiell resistens 2017—2021 som är gemensamt för olika sektorer. Enligt Livsmedelsverket har åtgärderna i det nuvarande programmet dock varken prioriterats eller budgeterats, och de speglas inte systematiskt mot planens mål.

Framtidsutskottet betonade betydelsen av gränsöverskridande sjukdomsalstrare och antimikrobiell resistens redan i sina tidigare utlåtanden om den inre säkerheten (FrUU 5/2016

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

rd — SRR 5/2016 rd) och om utrikes- och säkerhetspolitiken (FrUU 6/2016 rd — SRR 6/2016 rd). Framtidsutskottet anser fortfarande att växt- och djursjukdomar, zoonoser och antimikrobiell resistens inte beaktas tillräckligt i den inre säkerheten.

Livsmedelsverket framförde att särskilt sådana störningar i livsmedelsförsörjningen som lätt uppstår under undantagsförhållanden kan leda till omfattande störningar och orsaka en känsla av otrygghet hos medborgarna. Risken för störningar ökar av att livsmedelsförsörjningen är beroende av andra verksamheter som är kritiska med tanke på försörjningsberedskapen, såsom produktion av råvaror, tillgång till energi, laboratorietjänster, vattentjänster, informationssystem, kommunikationsnät, betalningssystem samt inhemska och internationella transporter.

Enligt Livsmedelsverkets utlåtande beräknas Finlands självförsörjningsgrad i fråga om råvaror vara omkring 80 procent. Självförsörjningsgraden är minst i fråga om grönsaker, frukt och i synnerhet socker. Enligt Livsmedelsverket kan det största problemet i en eventuell störningssituation vara huruvida utsäde av odlingsväxter kan fås från utlandet. Det saknas egen produktion eller försörjningsberedskapsupplagring av utsäde för bland annat sockerbetor eller grönsaksväxter. Också råvarorna för gödselmedel, foder, energi, utrustning och utrustningsservice som möjliggör livsmedelsproduktion, medel som förbättrar livsmedel (såsom tillsatser) och förpackningsmaterial har till stor del utländskt ursprung.

Framtidsutskottet betonar betydelsen av försörjningsberedskapen i anslutning till mat när det gäller den inre säkerheten. Hybridpåverkan riktas mot den demokratiska rättsstatens och välfärdssamhällets mjuka punkter, såsom yttrandefrihet, rörelsefrihet inklusive invandring, social sammanhållning, myndigheternas befogenheter samt val och politik. Också livsmedelskedjan omfattar objekt som möjliggör hybridpåverkan, såsom priset och tillgången på energi och råvaror och gödselmedel samt förtroendet för transportlogistiken och livsmedelssäkerheten. De senaste förändringarna i naturgaspriset och trätransporterna på Saima kanal ger ett exempel på vilka konsekvenser de förändringar som riktas mot dessa frågor kan ha på världsmarknaden.

Institutet för hälsa och välfärd (THL) lyfte fram fyra viktiga aspekter av erfarenhetsbasen under pandemitiden och åtgärdsförslag i anslutning till dem:

1) *Hälsovårdens resiliens motsvarar inte pandemins krav och särskilt när det gäller den grundläggande kapaciteten inom intensivvården ser den ut att vara svagare i Finland än i många andra länder.* Enligt intensivvårdskonsortiet är smärtgränsen för överbelastningsrisken inom intensivvården i dagens läge cirka 50 samtidiga coronapatienter i Finland. Som relationstal innebär detta 9 intensivvårdspatienter per en miljon invånare, medan förhållandet mellan antalet coronapatienter som samtidigt får intensivvård i Sverige som högst var 52, i Storbritannien 61 och i Tyskland 65 per en miljon invånare. Enligt Institutet för hälsa och välfärd ska man vid planeringen av social- och hälsovårdsreformen vid behov förbereda sig på att mångdubbla kapaciteten inom intensivvården utan ett omfattande avbrott i den övriga sjukvården.

2) *Gränsernas hälsosäkerhet.* Enligt Institutet för hälsa och välfärd är övervakningen av gränsernas hälsosäkerhet problematisk, eftersom den kommun där gränsövergångsstället är beläget ensam ansvarar för bekämpningen av nationella hälsorisker vid gränserna. I sitt utlåtande föreslog

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

Institutet för hälsa och välfärd att en riksomfattande hälsosäkerhetsmyndighet vid gränsövergångsställena ska övervägas. Denna myndighet ska ges i uppgift att i förväg planera de hälsosäkerhetsåtgärder som krävs vid omfattande smittsamma sjukdomar.

3) *Epidemibekämpning inom primärvården.* Eftersom det innan vaccinerna utvecklades har visat sig ha stor betydelse för att bromsa upp epidemin att spåra personer som utsatts för smitta och placera dem i karantän, föreslog Institutet för hälsa och välfärd att det i och med social- och hälsovårdsreformen för varje välfärdsområde ska inrättas en enhet som koncentrerar sig på folkhälsosarbetet och som också bereder sig på utredning och bekämpning av epidemier och utarbetar förhandsplaner för den händelse att smittspårningsarbetet måste utföras i vid omfattning.

4) *Nationell testkapacitet, epidemibekämpning samt insamling och tolkning av lägesbilsinformation för prognostisering.* Institutet för hälsa och välfärd lyfte i sitt yttrande fram tre aspekter som hänför sig till utvecklandet av dess aktionsberedskap. För det första, eftersom resurserna för Institutet för hälsa och välfärd har minskats avsevärt mellan 2013 och 2017, har arbetsinsatsen av experter på hantering av de återstående infektionssjukdomarna helt behövts för att hantera pandemin, och nya experter har inte kunnat utbildas. För det andra föreslog Institutet för hälsa och välfärd att institutet ska åläggas ansvaret för att vid behov starta upp verksamheten vid beredskapslaboratorier på nationell nivå, för att testning och spårning med låg tröskel i framtiden inte ska leda till att den övriga laboratoriediagnostik som behövs inom hälso- och sjukvården minskas. För det tredje föreslog Institutet för hälsa och välfärd som sitt kommande ansvar att styra informationsproduktionen vid de 5 lägescentraler som ska inrättas i anslutning till universitetssjukhusen i samband med social- och hälsovårdsreformen och utifrån den skapa en nationell lägesbild. Institutet för hälsa och välfärd konstaterade att det kommer att föreslå anslagsökningar i statsbudgeten för 2023—2026 för att trygga sin funktionsförmåga, produktionen av lägesbilsdata och utvecklingen av beredskapslaboratorieverksamheten.

I likhet med Institutet för hälsa och välfärd lyfte också Livsmedelsverket i sitt utlåtande fram ansvar i anslutning till anvisningarna om den riksomfattande skötseln av coronasituationen, kommunikationen och upprätthållandet av lägesbilden, som berörde verkets uppgiftsområde. Dessutom bistod verket vid coronatestning och riskbedömning. Livsmedelsverket lyfte utifrån pandemi-erfarenheten fram att resurstilldelningen är förenad med utmaningar, eftersom man ständigt har varit tvungen att finansiera kostnaderna för utvecklandet av den forskningsinfrastruktur, teknologi och lagstadgade informationssystem som är väsentlig med tanke på upprätthållandet och utvecklandet av ämbetsverkets funktionsförmåga ur ämbetsverkets grundläggande ram. Som en betydande resursbrist med tanke på den inre säkerheten framhöll Livsmedelsverket också kostnader för bekämpning och övervakning av bedrägerier i livsmedelskedjan och brott i anslutning till distansförsäljning och näthandel samt för ingripande i grå ekonomi, för vilka verket inte har fått tillägsresurser.

Framtidsutskottet anser att de studier om bekämpning av pandemi som Institutet för hälsa och välfärd lyfter fram är viktiga. Eftersom det i praktiken inte är möjligt att kontinuerligt upprätthålla ett system som är dimensionerat till det största möjliga behovet, måste man se till att systemet exempelvis i fråga om kompetens, teknik, lokaler, personal, uppgifter och befogenheter vid behov kan skalas upp. Tjänster, resurser och kompetens i anslutning till

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

beredskapen ska byggas upp både regionalt, nationellt och internationellt till exempel i samband med social- och hälsovårdsreformen.

Framtidsutskottet konstaterar att en av flaskhalsarna i hälso- och sjukvårdssystemet i Finland under coronapandemin utifrån utfrågning av sakkunniga har varit kapaciteten för intensivvård. Enligt en sakkunnig var problemet inte tekniken, som snabbt kan utökas, utan att intensivvården förutsätter cirka 5 utbildade vårdare per patient. Den mest kritiska resursen inom intensivvården var denna kompetens.

Framtidsutskottet håller med Institutet för hälsa och välfärd om att man i situationer som pandemin i fortsättningen måste kunna sörja för hälsosäkerheten vid gränserna.

Framtidsutskottet betonar också forskningens och teknikens betydelse för beredskapen och kompetensen, inklusive upprätthållande och testning av lägesbilden. Enligt framtidsutskottet är forskningsinfrastrukturen och kompetensen vid Livsmedelsverket, Institutet för hälsa och välfärd och andra motsvarande organisationer en del av den kritiska infrastruktur som ska tryggas för att säkerställa den inre säkerheten.

Utveckling av framsynen

Polisstyrelsen konstaterade i sitt yttrande att man i den utredning om framtidens informationskällor som framtidsutskottet låtit göra lyfter fram en viktig fråga om hur man i Finland ska utnyttja den framsynsinformation som står till buds i beslutsfattandet. Polisstyrelsen meddelade i sitt utlåtande att den år 2018 inrättade ett ansvarsområde för analysfunktionerna för att utveckla och styra polisens analysfunktioner samt för att utveckla en förutseende strategisk analys, såsom en omvärldsanalys, till stöd för den strategiska ledningen. Den egentliga framsynen inom polisen har börjat utvecklas under ledning av analysfunktionerna år 2020 bland annat genom att en prognostiseringspanel inrättats och en strategisk lägesbild skapats. Som ett resultat av framsynsarbetet har det enligt Polisstyrelsen utarbetats flera framtidsrapporter och framsynsrapporter, i vilka de centrala framtida orosmomenten och hoten i anslutning till polisverksamheten lyfts fram. Att använda framsynsinformation vid långsiktig planering är dock enligt Polisstyrelsen en utmaning med den nuvarande finansieringsmodellen. På sikt bör man kunna bemöta de säkerhetshot som utvecklas genom långsiktig resursplanering.

Institutet för hälsa och välfärd fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid det förslag som finns i utredningen Tulevaisuustiedon lähteillä, det vill säga att statens forskningsinstitut och ämbetsverk i likhet med ministerierna ska utarbeta egna framtidsöversikter där det skapas en tvärgående överblick över framtiden med beaktande av de olika substansområdena inom den egna branschen. Institutet för hälsa och välfärd ansåg i sitt utlåtande att det ovan nämnda förslaget är bra och värt att understöda och konstaterade att frågan inte har behandlats i statsrådets redogörelse om den inre säkerheten.

Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot (Hybrid CoE) betonade i sitt utlåtande betydelsen av den nationella riskbedömningen och motsvarande analyser och betonade att den nationella bedömningen också måste kopplas till internationella bedömningar och internationella aktörers möjligheter att stödja riskförebyggande och respons när hoten realiserar. Enligt Hybrid

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

COE kan man också genom scenariebaserad övningsverksamhet beskriva de hot som utvecklas, modellera möjliga sätt att reagera och utveckla framsynen. Därför bör övningsverksamheten enligt Hybrid COE utvecklas fördomsfritt utifrån samarbete mellan myndigheter och ett övergripande säkerhetstänkande.

I Cybersäkerhetscentrets yttrande påpekades å sin sida att även om redogörelsen väl beaktar det arbete som redan gjorts för att säkerställa den inre säkerheten och behovet av samarbete mellan myndigheterna, har frågan dock behandlats ur ett mycket traditionellt perspektiv med tanke på definitionen av säkerhetsmyndighet.

Också i Livsmedelsverkets yttrande konstaterades det att coronapandemin visade att ett tätt utbyte av information och en välfungerande informationshantering mellan säkerhetsmyndigheterna, analysförmåga samt skapande, delning och upprätthållande av en riksomfattande lägesbild är centrala verktyg för myndighetssamarbetet. Därför är det enligt Livsmedelsverket nödvändigt att planera den förvaltningsövergripande beredskapen för störningar och exceptionella situationer samt den gemensamma lägesbildsverksamheten för motsvarande situationer och avtala om arbetslokaler och informationssystem i anslutning till den. Livsmedelsverket såg också ett behov av att stärka sitt eget riskhanterings- och beredskapssystem och sin beredskapsplanering på basis av lärdomarna av coronakrisen. Dessutom meddelade Livsmedelsverket i sitt yttrande att det under årens lopp i betydande grad stärkt sitt samarbete också med myndigheterna i Rysslands gräns- och livsmedelskedja för att upprätthålla stabiliteten vid östgränsen.

Framtidsutskottet lyfte i sitt utlåtande om regeringens årsberättelse (FrUU 6/2021 rd — B 3/2021 rd) fram behovet av att stärka kopplingen mellan framsynsarbetet och riskbedömningen inom statsförvaltningen. Redogörelsen för den inre säkerheten är ett bra exempel på denna verksamhetsmodell.

Framtidsutskottet föreslår att statsrådets redogörelser även i fortsättningen i fråga om framsyn ska utnyttja ministeriernas gemensamma och kontinuerliga framsyn samt sammandrag av nationella och internationella framsynsrapporter.

Dessutom föreslår framtidsutskottet att också ämbetsverken regelbundet gör branschspecifika framtidsöversikter som grund för ministeriernas framtidsarbete.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Framtidsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FrUU 8/2021 rd

Helsingfors 27.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Joakim Strand sv
vice ordförande Pirkka-Pekka Petelius gröna
medlem Marko Asell sd
medlem Harry Harkimo liik
medlem Hannakaisa Heikkinen cent
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ville Kaunisto saml
medlem Pasi Kivisaari cent
medlem Ari Koponen saf
medlem Antti Lindtman sd
medlem Merja Mäkisalo-Ropponen sd
medlem Arto Pirttilahti cent
medlem Sari Tanus kd
medlem Sinuhe Wallinheimo saml
medlem Jussi Wihonen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Olli Hietanen
utskottets ständiga rådgivare Maria Höyssä.