

RP 261/2016 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsrådets lägescentral

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om statsrådets lägescentral. Lagen innehåller bestämmelser om statsrådets lägescentral, dess viktigaste uppgifter och dess rätt att få information. Syftet med lagen är att trygga republikens presidents och statsrådets tillgång till information i frågor som gäller säkerheten samt öka informationsutbytet mellan myndigheterna och därmed förbättra möjligheten att bilda en tillförlitlig lägesbild.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2017.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÅGE	5
2.1 Lagstiftning och praxis.....	5
2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet.....	8
2.3 Bedömning av nuläget	10
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	13
3.1 Målsättning	13
3.2 De viktigaste förslagen.....	14
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	14
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	14
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	14
4.3 Samhälleliga konsekvenser	15
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	15
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	15
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	16
DETALJMOTIVERING	17
1 LAGFÖRSLAG	17
2 IKRAFTTRÄDANDE	25
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	25
LAGFÖRSLAG	28
Lag om statsrådets lägescentral	28

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I statsminister Sipiläs regerings strategiska program konstateras det att säkerhetsläget i Europa och Östersjöregionen har försämrats. Enligt programmet kräver det ömsesidiga beroendet och de nya säkerhetshoten, såsom cyberhot och påverkansåtgärder av hybridkaraktär samt följderna av klimatförändringen, beredskap och förberedelser av ett helt nytt slag av hela samhället. Den snabba förändringen i verksamhetsmiljön med avseende på den inre säkerheten, de allt mera mångdimensionerade utmaningarna för den inre säkerheten samt den allt starkare yttre dimensionen av den inre säkerheten har för sin del bidragit till att det i Finland pågår flera projekt som hänför sig till den övergripande säkerheten.

I enlighet med regeringsprogrammet ska regeringen stärka arbetet för den övergripande säkerheten såväl nationellt som inom EU och i internationellt samarbete. Detta gäller framför allt nya och omfattande hot såsom påverkansåtgärder av hybridkaraktär, cyberattacker och bekämpning av terrorism. Regeringen fastställer interna villkor för den yttre säkerheten.

Enligt regeringsprogrammet föreslår regeringen bl.a. att en underrättelse utomlands och data-trafikspaning ska basera sig på lagstiftning. Den 1 oktober 2015 tillsatte försvarsministeriet ett lagstiftningsprojekt för beredning av lagstiftning om militär underrättelseverksamhet, och samma dag tillsatte inrikesministeriet ett projekt för beredning av förslag till lagstiftning om civil underrättelseverksamhet. Dessa projekt baserar sig på ett betänkande från januari 2015 av den arbetsgrupp som försvarsministeriet tillsatt i december 2013 för att utveckla lagstiftning för att förbättra säkerhetsmyndigheternas förmåga att inhämta information (Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning. Betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag). Ett centralt resultat av dessa underrättelseprocesser är uttryckligen bildandet av en god lägesbild.

Den 4 maj 2016 överlämnade regeringen till riksdagen en proposition med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (RP 72/2016 rd). Lagen ska enligt förslaget tillämpas på beslutsfattande om bistånd som grundar sig på Europeiska unionens solidaritetsklausul eller klausul om ömsesidigt bistånd. Ytterligare ska lagen tillämpas på de högsta statsorganens beslutsfattande om bistånd som inbegriper betydande militära resurser eller militära maktmedel. Lagen ska också tillämpas på beslut om bistånd när biståndet är betydelsefullt i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende eller vittsyftande och principiellt viktigt.

Det principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället som statsrådet fattade den 16 december 2010 styr myndigheternas och andra aktörers beredskap och samarbete i krissituationer. Strategins syften är att fungera som grund för tryggheten av vårt samhälles funktionsförmåga, bevarandet av finska statens självständighet samt främjandet av medborgarnas säkerhet och välfärd såväl i normala förhållanden som i krissituationer. Enligt säkerhetsstrategin hör upprätthållande av en lägesbild för statsledningen till statsrådets kanslis strategiska uppgifter. En uppdatering av säkerhetsstrategin och de hotmodeller som beskrivs där har inletts våren 2016. Avsikten är att en ny säkerhetsstrategi för samhället ska färdigställas hösten 2017. Syftet är bl.a. att beakta förändringarna i omvärlden i hotmodellerna och säkerställa livsviktiga funktioner i cyberomvärlden.

Också i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten av den 5 december 2012 konstateras det att upprätthållande av en lägesbild hör till statsrådets kanslis strategiska uppgifter. Enligt principbeslutet om den övergripande säkerheten skapar tillgången till korrekt information och en tillförlitlig lägesbild förutsättningar för beslutsfattande. De ledningsar-

RP 261/2016 rd

rangemang som gäller i störningssituationer och undantagsförhållanden och den lägesuppfattning som stöder arrangemangen hör till de delar av den övergripande säkerheten som är centrala med tanke på krisberedskapen i samhället. Eftersom störningssituationer kan ha vittgående konsekvenser på verksamhetsområdet för flera förvaltningsområden krävs det förmåga att sammanställa och förmedla en sektorsöverskridande och samordnad lägesbild.

Den övergripande säkerheten gäller alla delområden i samhället. Med övergripande säkerhet avses en situation där de hot och risker som gäller samhällets vitala funktioner är under kontroll. Kontrollen över den övergripande säkerheten, dvs. upprätthållandet av samhällets vitala funktioner, omfattar beredskap för hot och hantering av störningssituationer och undantagsförhållanden samt återhämtning från dem. De allmänna principerna för hur den övergripande säkerheten ska genomföras beskrivs i statsrådets principbeslut från 2010 om en säkerhetsstrategi för samhället.

I överensstämmelse med det som konstateras i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten är lägesbilden en av de viktigaste grunderna för beslutsfattande på alla verksamhetsnivåer. En tillförlitlig lägesbild, den behöriga myndighetens uppfattning om det inträffade och de faktorer som påverkat det och en bedömning av utvecklingsalternativen för situationen är en nödvändig förutsättning för beslutsfattandet på alla nivåer.

Statsrådets lägesbildsverksamhet har utvecklats betydligt under de senaste åren bl.a. utgående från kommittébetänkandet Beredskap och övergripande säkerhet (statsrådets kanslis publikationer 21/2010) och förslagen till statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten. I principbeslutet om den övergripande säkerheten utgick man från att lägesbildsverksamheten bör utvecklas så att statsledningen har tillgång till en uppdaterad och vid behov analyserad lägesbild under alla omständigheter. Denna informationsgång bör säkerställas genom lag på så sätt att statsrådets lägescentral och det behöriga ministeriet har rätt att få och myndigheterna en aktiv skyldighet att lämna de uppgifter för att informera statsledningen som behövs för att förutse och hantera en viss situation (inkl. säkerhetsklassificerade uppgifter).

Som en del av utvecklandet av verksamheten överlämnade regeringen år 2014 till riksdagen en proposition med förslag till lag om statsrådets lägesbildsverksamhet (RP 259/2014 rd), där det föreslogs att det ska föreskrivas om statsrådets lägescentralers viktigaste uppgifter, lägescentralens rätt att få information och myndigheternas skyldighet att lämna information. Behandlingen av regeringens proposition upphörde i riksdagen den 21 april 2015 då ärendet förföll i och med att valperioden tog slut.

Inrikesministeriet publicerade den 19 maj 2016 den första redogörelsen för den inre säkerheten, där den inre säkerheten har begränsats att endast gälla inrikesförvaltningens aktörer. Enligt redogörelsen är finländarnas trygghetskänsla i internationell jämförelse fortfarande stark, men förändringar i den internationella säkerhetssituationen inverkar också på Finlands inre säkerhet och förändringarna i säkerhetsmiljön har ökat känslan av otrygghet.

I juni 2016 överlämnade statsrådet till riksdagen Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 6/2016 rd), där Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska omvärld utvärderas och det föreslås utrikes- och säkerhetspolitiska prioriteringar och mål för Finland. I redogörelsen konstateras det att den kraftiga förändringen i utrikes- och säkerhetspolitikens omvärld fortsätter såväl inom Finlands närområden som globalt. Enligt redogörelsen har förändringarna i vår omvärld den senaste tiden också skapat nya hot och osäkerhet. Den internationella säkerhetssituationen har ur europeiskt perspektiv försvagats de senaste åren.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

I enlighet med 3 § i grundlagen fördelas de statliga uppgifterna på den lagstiftande makten, regeringsmakten och den dömande makten. Regeringsmakten utövas av republikens president samt statsrådet, vars medlemmar ska ha riksdagens förtroende. Enligt 67 § i grundlagen av görs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. De ärenden som behandlas i statsrådet ska enligt paragrafen beredas i det ministerium som är behörigt. Enligt 68 § i grundlagen svarar varje ministerium inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör.

Bestämmelser om hur ärenden som hör till statsrådets behörighet fördelas mellan ministeriernas ansvarsområden finns i lagen om statsrådet (175/2003) och reglementet för statsrådet (262/2003).

I 2 § i lagen om statsrådet föreskrivs det om samarbetet mellan ministerierna och om att det ministerium till vars ansvarsområde ett ärende huvudsakligen hör svarar för ordnandet av samarbetet.

Bestämmelser om ministeriernas ansvarsområden och fördelningen av ärenden mellan ministerierna finns samlade i 3 kap. i reglementet för statsrådet. Enligt 10 § 1 mom. i reglementet för statsrådet ska ett ärende behandlas av det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör.

Enligt 10 § 3 mom. i reglementet för statsrådet är kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet permanenta samarbetsorgan mellan ministerierna. I störningssituationer bistås kanslicheferna av beredskapschefsmötet som stöd för ledningen. Kanslichefen och understatssekreteraren vid statsrådets kansli ska utöver sina andra uppgifter ansvara för den allmänna säkerheten samt beredskapen inom ministeriet och dess förvaltningsområde. Ministeriernas beredskapschefer bistår kanslicheferna i hanteringen av störningssituationer. Beredskapschefsmötets centrala roll är att vid störningar stöda den behöriga myndigheten, statsrådet och dess ministerier samt vid behov göra framställningar om samordning av åtgärder. Beredskapssekreterarmötet stöder och bereder ärenden för beredskapschefsmötet. Kanslichefsmötet och beredskapschefsmötet kan stödja ledningen av hanteringen av störningssituationer, t.ex. i en organisationsfas som hänför sig till hanteringen av en störningssituation där man bl.a. förenhetligar lägesbilden, kontrollerar lednings- och beredningsansvaren och fastställer behövliga och tillgängliga resurser samt eventuella behov att samordna kommunikationen.

Säkerhetskommittén är ett permanent samarbetsorgan för beredskapen inom området för den övergripande säkerheten och vid behov sakkunnigorgan i störningssituationer. Bestämmelser om Säkerhetskommitténs uppgifter finns i statsrådets förordning om Säkerhetskommittén (77/2013).

Till stöd för utvecklandet av lägesbildsverksamheten har det tillsatts en förvaltningsövergripande inofficiell grupp för övervakning av lägesbilden. Övervakningsgruppen ska bl.a. samordna en förutseende lägesbild som bildas utifrån ärenden och händelser som är av betydelse för den övergripande säkerheten. Ordförande för gruppen är statsministerns statssekreterare, vice ordförande statsrådets säkerhetsdirektör och medlemmar kanslichefen vid republikens presidents kansli, statssekreteraren vid utrikesministeriet, kanslichefen vid försvarsministeriet, kanslichefen vid inrikesministeriet, chefen för Skyddspolisen, chefen för den militära under-

RP 261/2016 rd

rättelseverksamheten vid huvudstaben samt lägesbildskoordinatör. Sekreterare för gruppen är biträdande lägesbildskoordinatör.

Till statsrådets kanslis ansvarsområde hör enligt 12 § i reglementet för statsrådet bl.a. biträdande av statsministern vid den allmänna ledningen av statsrådet samt vid samordningen av regeringens och riksdagens arbete, statsrådets gemensamma lägesbild, beredskap och säkerhet samt den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer.

Enligt 1 § 24 punkten i statsrådets förordning om statsrådets kansli (393/2007) hör sammanställande av en allmän lägesbild av säkerheten till statsrådets kanslis uppgifter.

I beredskapslagen (1552/2011) föreskrivs det om de finländska myndigheternas interna befogenheter under undantagsförhållanden för att garantera befolkningens säkerhet och livsbetingelser samt ett fungerande samhälle. Som undantagsförhållanden enligt 3 § i beredskapslagen anses 1) ett mot Finland riktat väpnat angrepp eller annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp och förhållandena omedelbart efter angreppet, 2) ett mot Finland riktat avsevärt hot om väpnat angrepp eller om annat så allvarligt angrepp att det kan jämföras med ett väpnat angrepp, om befogenheter enligt beredskapslagen måste tas i bruk omedelbart för att avvärja verkningarna av hotet, 3) sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner, 4) en synnerligen allvarlig storolycka och förhållandena omedelbart efter den, samt 5) en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka.

I beredskapslagen föreskrivs det om bl.a. statsrådets och statliga förvaltningsmyndigheters skyldighet att vidta förberedelser. Enligt 13 § i beredskapslagen ska förberedelserna ledas och övervakas av statsrådet samt av varje ministerium inom sitt ansvarsområde. Varje ministerium samordnar förberedelserna inom sitt eget ansvarsområde. I fråga om samordningen av förberedelserna föreskrivs särskilt.

Statsrådets kansli har utfärdat en anvisning om ibruktagande av befogenheter enligt beredskapslagen (VNK/1297/40/2014). Till beredskapslagstiftningen hör också lagen om försvarstillstånd (1083/1991). I 1 § i lagen om försvarstillstånd föreskrivs det att för tryggande av självständigheten och upprätthållande av rättsordningen kan rikets försvar effektiviseras och dess säkerhet stärkas genom att försvarstillstånd införs under krig som riktar sig mot Finland samt under sådana med krig jämförbara interna störningar som inbegriper våld och allvarligt påverkar upprätthållandet av allmän ordning och som syftar till att upphäva eller ändra det grundlagsenliga statsskicket. Enligt 2 § i samma lag införs och förlängs försvarstillstånd genom förordning som utfärdas av republikens president. Tillämpningsförordningen ska genast föreläggas riksdagen. Förordningen ska upphävas, om riksdagen så beslutar. Dessutom har det inom vissa områden utfärdats bestämmelser som gäller undantagsförhållanden.

I enlighet med det som föreskrivs i statsrådets kanslis förordning om arbetsordning för statsrådets kansli (162/2015) hör till sektorn för lokaler och säkerhets uppgifter bl.a. sammanställande av en gemensam lägesbild för statsrådet, allmän samordning av hanteringen av störningssituationer och statsrådets gemensamma beredskap för undantagsförhållanden och störningssituationer.

För närvarande finns det emellertid inga bestämmelser på lagnivå om statsledningens centraliserade tillgång till information och lägesbildsverksamhet. Så som det konstateras i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten finns statsrådets lägescentral vid statsrådets kansli, vilken har till uppgift att ta fram information om händelser i realtid och skapa en lägesbild för statsledningen som har sammanställts utifrån uppgifter från de behöriga myndigheter-

RP 261/2016 rd

na och vid behov analyserats. Lägescentralen sammanför uppgifter från olika förvaltningsområden och lämnar utifrån dem en rapport till statsledningen. I samarbete med andra myndigheter producerar lägescentralen dessutom förutseende säkerhetsrapporter för statsledningen. På motsvarande sätt ger lägescentralen vid behov den behöriga myndigheten uppgifter om helhetsläget.

Vid hanteringen av störnings- och undantagssituationer understryks betydelsen av tydliga befogenhets- och ledningsförhållanden. Bland annat i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten konstateras det att statsrådet och den behöriga myndigheten vid hanteringen av och ledningen vid störningar och undantagsförhållanden verkar med den myndighetsorganisation och enligt de verksamhetsmodeller som tillämpas under normala förhållanden. Den behöriga myndigheten styr och ansvarar för den operativa verksamheten i enlighet med den indelning i ansvarsområden som anges i reglementet för statsrådet.

Förvaltningsområdenas beredskapsarrangemang och beredskapsjouren vid olika myndigheter bildar den stomme utifrån vilken man reagerar på störningssituationer. Statsrådets lägescentral har till uppgift att vid behov samordna den information som behövs för att bilda lägesbilden tillsammans med den ansvariga myndigheten och med de andra myndigheter som deltar i hanteringen av en störningssituation.

Statsrådets lägescentral är Finlands nationella kontaktpunkt bland annat för unionens civilskyddsmekanism, EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR) och Natoarrangemanget EADRCC (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre). Lägescentralen har till uppgift att ta fram information om säkerhetsincidenter i realtid och att utarbeta en samlad lägesbild utifrån uppgifter från de behöriga myndigheterna och är dessutom kontaktpunkt dygnet runt bland annat för utbyte av information i samband med nämnda mekanismer. En uppgift för statsrådets lägescentral i denna roll är att förmedla information som kommer in via dessa larmmekanismer till behöriga myndigheter och att vid behov stödja den nationella samordningen.

Lägescentralen ansvarar för att larma statsrådet, ministerutskotten, kanslicheferna, beredskapscheferna samt de tjänstemän vid statsrådet som enligt författningarna behövs för beslutsfattandet och att kalla dem till sammanträden, möten och förhandlingar som på grund av en störningssituation eller krissituation eller av någon annan orsak hålls vid exceptionella tidpunkter.

Till personalen vid lägescentralen hör en lägesbildskoordinator, en biträdande lägesbildskoordinator samt 8-12 jourhavande lägesbildsanalytiker.

I 4 § i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004) finns bestämmelser om Finlands behöriga säkerhetsmyndigheter och samarbetet mellan dem i syfte att uppfylla internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet.

Utöver det som konstaterats ovan finns bestämmelser som är av betydelse för regeringspropositionen i synnerhet i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *offentlighetslagen*) och i personuppgiftslagen (523/1999). Dessutom finns det i den sektorspecifika lagstiftningen ett rätt så betydande antal bestämmelser som i synnerhet gäller behandlingen av personuppgifter. Som ett exempel kan lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) nämnas.

Den allmänna dataskyddsförordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän data-

skyddsförordning) antogs våren 2016 och ska tillämpas från och med den 25 maj 2018. Den allmänna dataskyddsförordningen ska tillämpas inom både den offentliga och den privata sektorn. Förordningen ersätter både personuppgiftsdirektivet från år 1995 och bestämmelserna i personuppgiftslagen till den del behandlingen av personuppgifter hör till förordningens tillämpningsområde. Förordningen tillämpas inte på behandling som hänför sig till verksamhet utanför unionsrättens tillämpningsområde, såsom på behandling av personuppgifter i samband med verksamhet som hör till den nationella säkerheten eller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Förordningen tillämpas inte heller på behandling av personuppgifter inom området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om vilken det föreskrivs i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Bestämmelser som gäller brottsbekämpningsinformation finns i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Regleringen i den allmänna dataskyddsförordningen är delvis direkt tillämplig, och det är därför inte möjligt att stifta nationella lagar till de delarna. Under tiden för beredningen av regeringspropositionen har förordningens konsekvenser för den nationella lagstiftningen ännu inte preciserats. Enligt regeringspropositionen är det huvudsakliga syftet med regleringen emellertid inte att inrikta regleringen på behandling av personuppgifter eller de register som gäller dem.

2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Det internationella samarbetet har central betydelse vid sammanställandet av en lägesbild. Lägescentralen får information bilateralt från andra stater. Dessutom fås information från utländska organisationer, och som det konstaterats ovan fungerar lägescentralen också som en kontaktpunkt för många internationella samarbetsarrangemang. Av dessa är de viktigaste EU:s lägescentral (EUSITROOM), EU-kommissionens centrum för samordning av katastrofberedskap ERCC (Emergency Response Coordination Centre) och EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR).

För säkerhetssituationsbilderna på strategisk nivå i Sverige ansvarar *kansliet för krishantering* och dess *kriskoordineringscentral*, vilken fungerar som kontaktpunkt för t.ex. statsrådets lägescentral. Funktionen inrättades ursprungligen direkt under statsministern år 2008, men år 2014 överfördes kansliet för krishantering till justitiedepartementet, med inrikesministern som ansvarigt statsråd. Till kansliets grundläggande uppgifter hör lägesövervakning, larmuppgifter, uppföljning och utveckling av krisberedskapen och krishanteringen dygnet runt, lägesövervakning av hot- och riskområden, övervakning av den säkerhetspolitiska situationen inom relevanta områden, information till den politiska ledningen och stödande av olika myndigheter när det gäller informationssökning. I krissituationer ska kansliet sammanställa en gemensam lägesbild för regeringen samt stödja och bistå myndigheterna. Till kansliets uppgifter hör också uppföljning av ekonomiska frågor, vilket avviker från statsrådets lägescentrals uppgifter. Larm-, uppföljnings- och lägesbildsarbetet är av liknande slag som statsrådets lägescentrals uppgifter.

I Sverige ansvarar *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* för frågor som hänför sig till olyckor, krisberedskap och civilt försvar, om det inte uttryckligen har bestämts att de hör till någon annan myndighets uppgifter. Myndigheten koordinerar, utvecklar, utbildar och utvärderar samhällets beredskapsfunktioner. Dessutom stöder myndigheten de lokala myndigheterna och skapar en överblick över helhetssituationen och förmedlar information till regeringskansliet och den behöriga myndigheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har ingen särskild behörighet som åsidosätter den behöriga myndighetens befogenheter. Myn-

RP 261/2016 rd

dighetens enhet för omvärld och beredskap har som huvudsaklig uppgift att upprätthålla en nationell och internationell lägesbild dygnet runt. Enheten är också Sveriges kontaktpunkt i EU-sammanhang. I Finland sköts motsvarande uppgifter vid inrikesministeriets räddningsavdelning, regionförvaltningsverken och räddningsverken samt i förvaltningsövergripande organ, såsom Säkerhetskommittén och dess sekretariat.

Enligt 15 § i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap ska varje myndighet efter förfrågan från Regeringskansliet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna den information som behövs för samlade lägesbilder (2008:1003).

Norges nationella säkerhetsmyndighet (*Nasjonal sikkerhetsmyndighet*) är en förvaltningsövergripande säkerhetsmyndighet som hör under försvarsministeriet. Myndighetens civilsektor rapporterar till justitieministeriet och dess militärsektor till försvarsministeriet. Den nationella säkerhetsmyndigheten sköter bl.a. datainsamling och analys för säkerhetsmyndigheternas behov, utför kontroller och övervakning, utvecklar säkerhetsåtgärder, upprätthåller ett säkerhetsutredningsregister och fungerar även som besvärmyndighet när det gäller säkerhetsutredningar som förkastats. Till den norska säkerhetsmyndighetens uppgifter hör också nationellt och internationellt samarbete, motåtgärder när det gäller teknisk övervakning samt CERT-funktioner (*Computer Emergency Response Team*), med vilka man avser att förebygga kränkningar av informationssäkerheten och att upptäcka och åtgärda sådana samt informera om hot mot informationssäkerheten. I Finland sköts de funktioner som motsvarar den norska nationella säkerhetsmyndighetens uppgifter av bl.a. Cybersäkerhetscentralen, underrättelsetjänsten, Skyddspolisens samt säkerhetsmyndigheten (NSA) vid utrikesministeriet.

Bestämmelser om nationella säkerhetsmyndighetens verksamhet finns i Norges säkerhetslag. Den norska regeringen har tillsatt en kommitté att bereda en reform av den säkerhetslag som trädde i kraft 2001. Kommittén ska lämna sin rapport hösten 2016.

Frågor som gäller uppgifter som motsvarar Statsrådets lägescentralens uppgifter sköts däremot främst av Norges justitie- och beredskapsministerium (*Justis- og beredskapsdepartementet*), vars uppgifter utöver rättsfrågor och fängsvård omfattar bl.a. befolkningsskydd, brand- och räddningsverksamhet, polisväsendet, utbildning av civiltjänstpersoner, produktsäkerhet och säkerhet i fråga om farliga ämnen samt informationssäkerhet och kriskommunikation. Ministeriets beredskapsavdelning (Samfunnssikkerhetsavdelningen) ska sköta både nationell och internationell beredskaps- och krisplanering. Avdelningens krisstödsenhet (Krisstøtteenheten) ska i krissituationer stödja ministerierna och förvaltningens högsta kriskoordinationsorgan, dvs. krisrådet. Vid krisstödsenheten finns en civillägescentral som är statsrådets lägescentralens kontaktpunkt i Norge. I anslutning till ministeriet finns dessutom ett separat direktorat för befolkningsskydd och beredskap (*Direktorater for samfunnssikkerhet og beredskap*), under vilket civilförsvaret (*Sivilforsvaret*) ansvarar för bl.a. internationell katastrofhjälp och utbildning av civiltjänstpersonal.

I Danmark finns ett säkerhetsutskott (Sikkerhedsudvalget) som lyder under statsministerns kansli (Statsministeriet) och till vilket statsministern, utrikesministern, justitieministern och försvarsminister hör. Utskottet handhar säkerhetsfrågor och sammanträder vid behov.

Enligt 1 § i Danmarks beredskapslag (Bekendtgørelse af beredskabsloven, LBK nr 660 af 10/06/2009) är det räddningsberedskapens uppgift att förebygga, begränsa och lindra skador på människor, egendom och miljö då olyckor och katastrofer, såsom krigsverksamhet eller andra faror hotar.

Den centrala beredskapsmyndigheten är enligt 5 § i den nämnda lagen *Beredskapsstyrelsen*. Beredskapsstyrelsen leder den nationella räddningsberedskapen och ger andra myndigheter

råd. Beredkapsstyrelsen lyder under det danska försvarsministeriet. Myndigheten svarar för samhällets krisberedskap och samordningen av planeringen av den.

Enligt 24 § i den danska beredskapslagen ska varje ministerium inom sitt ansvarsområde göra upp en plan för upprätthållandet av funktionerna i olycks- och katastrofsituationer, såsom i krigsverksamhet och stödjande av försvaret. Försvarsministeriet koordinerar och ger myndigheterna råd i beredkapsfrågor. Ministeriet har hand om sådan planering som inte hör till någon annan myndighets behörighet.

I Danmark verkar också en nationell beredkapsstyrka (*Nationale operative stab, NOST*). Den ska skapa och upprätthålla en helhetsbild i krissituationer. Organisationen verkar i samarbete med försvarsmakten, polisen och civila aktörer.

I Storbritannien koordinerar det nationella säkerhetsrådet (*National Security Council*) verksamheten enligt den nationella försvars- och säkerhetsstrategi som regeringen utarbetat och antagit den 23 november 2015 och genomförandet av den åren 2015–2020. Ordförande är premiärministern. Till rådet hör flera olika ministrar och som sekreterare en nationell säkerhetsexpert (*National Security Adviser*). Säkerhetsrådet verkar i anslutning till regeringens kansli (*Cabinet Office*). Säkerhetsrådet är det huvudsakliga forumet för regeringens diskussioner om den nationella säkerheten. Premiärministern övervakar förverkligandet av strategin 2015 med hjälp av säkerhetsrådet.

Den nationella säkerhetsexperten koordinerar säkerhetsrådets verksamhet och bistås av ett nationellt säkerhetssekretariat (*National Security Secretariat*). En underrättelsekommitté (*Joint Intelligence Committee*) producerar analyserad underrättelseinformation. Beroende på hurudan karaktär en kris har kan man också kalla andra aktörer. Regeringens lägescentral i Storbritannien (*Cabinet Office Briefing Rooms*) är en operativ verksamhetscentral i krissituationer som finns i regeringens kanslis lokaler. Till sammanträdena kan man kalla ministrar, tjänstemän, representanter för underrättelsetjänsterna och försvarsmakten samt andra aktörer som det nationella säkerhetsrådet i respektive fall anser nödvändiga.

2.3 Bedömning av nuläget

Statsrådets lägescentral, som är verksam dygnet runt, inrättades i september 2007 för att statsledningen och myndigheterna kontinuerligt ska få information. Informationsutbytet mellan lägescentralen, ministerierna och myndigheterna har i regel löpt smidigt. Med tanke på lägescentralens praktiska verksamhet har problemen inom informationsgången främst gällt det att information inte har lämnats regelbundet till lägescentralen. Eftersom det för närvarande inte föreskrivs i lag om lägescentralens rätt att få information, har informationsskyldigheten bedömts från fall till fall vid de olika myndigheterna med stöd av offentlighetslagen eller speciallagstiftning om myndighetens verksamhet.

I praktiken har det förekommit situationer där det varit oklart huruvida vissa myndigheter, t.ex. polisen, haft rätt att lämna upplysningar till statsrådets lägescentral om sådana händelser som har betydelse för statsledningens lägesbild. Oklarheterna har i synnerhet gällt sådana uppgifter som enligt lag är sekretessbelagda.

För att man ska kunna bilda en förutseende lägesbild i realtid som stöder statsrådets beslutsfattande bör information som gäller lägesbilden förmedlas till statsledningen i ett så tidigt skede som möjligt så att den kan utnyttjas effektivt. Å andra sidan kan statsledningen eller någon annan myndighet inneha information som den behöriga myndigheten inte har, men som den skulle behöva för sin verksamhet. Till exempel i fråga om enskilda händelser som eventuellt är av mindre betydelse och hänför sig till olika myndigheters verksamhet kan man möjligen

RP 261/2016 rd

utforma en bredare bild av helhetssituationen. Informationsförmedlingen bör sålunda säkerställas också i riktningen från lägescentralen till den behöriga myndigheten.

För att stödja statsrådets beslutsfattande och öka situationsmedvetenheten hos medlemmarna av statsrådet i frågor som gäller statens och samhällets säkerhet bör statsledningen få tillförlitliga uppgifter också utöver den behöriga myndighetens lägesrapporter så att den kan hantera helheten. Statsledningen bör ha en aktuell och vid behov analyserad lägesbild i alla förhållanden.

En lägesbild upprätthålls inom flera olika myndigheters egna ansvarsområden. Betydande myndigheter när det gäller sammanställandet av en lägesbild är bl.a. polisen, försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, Cybersäkerhetscentret, Meteorologiska institutet, Finlands miljöcentral, Strålsäkerhetscentralen, Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea), Institutet för hälsa och välfärd, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och Livsmedelssäkerhetsverket.

Utrikesministeriet följer den internationella lägesbilden. I krissituationer öppnas utrikesministeriets lägescentral genom ett beslut av ministeriets beredskapschef. Utrikesministeriet förmedlar lägesbildsinformation i synnerhet till statsrådets kansli och statsrådets lägescentral samt som direktförmedling också till andra medlemmar av statsrådet och till republikens presidents kansli. I regel ansvarar statsrådets lägescentral för förmedlingen av utrikesministeriets lägesbildsinformation till andra ministerier.

Försvarsministeriet ansvarar bl.a. för den nationella försvarspolitiken och försvarsmaktens uppgift är att sörja för rikets militära kapacitet. Med stöd av denna behörighetsfördelning sker den lägesbildsverksamhet som hänför sig till totalförsvaret vid ministeriet medan förvaltningsområdets kontinuerliga 24-timmars lägesbild produceras inom försvarsmakten. Försvarsmakten upprätthåller en egen lägesbild i alla situationer. Försvarsmakten har till sitt förfogande en gemensam lägesbild för försvarsmakten, vilken sammanställs av Försvarsmaktens operationscenter. Situationsmedvetenheten förmedlas till försvarsmaktens ledning, den lägre ledningen, andra samarbetsparter samt den övriga statsförvaltningen i form av händelsemeddelanden och analyserade ledningsbeslut enligt det sätt som deras verksamhet kräver.

Lägesbilden för inrikesministeriets ledning baserar sig på den lägesbild som ministeriets avdelningar och enheter och förvaltningsområdets myndigheter producerar samt på meddelanden. Dessutom utnyttjar ministeriet den lägesbild som statsrådets kansli producerar och vars produktion inrikesministeriet också stöder. I normala situationer säkerställs tillgången till information för ministeriets ledning ansvarsområdesvis. Utanför tjänstetiden sköts uppgiften av de tjänstemän vid räddningsavdelningen, staben för gränsbevakningsväsendet och Polisstyrelsen som förordnats till uppgiften (jour). I situationer som gäller flera ansvarsområden sköts samordnandet av lägesbilden av det ansvarsområde som är huvudansvarigt för hanteringen av situationen. Vid behov kan också ministeriets lägescentral bemannas, där ministeriets gemensamma lägesbild utformas och upprätthålls. Vid ministeriet upprätthålls sålunda ingen kontinuerlig lägesbild dygnet runt. Den lägesbild som ministeriet producerar förmedlas till de förvaltningsområden och myndigheter som hänför sig till hanteringen av situationen. De viktigaste händelserna rapporteras till statsrådets lägescentral, som svarar för vidareförmedlingen av informationen till bl.a. medlemmarna av statsrådet.

Polisen upprätthåller ett kontinuerligt ledningsberedskaps- och lägesbildssystem. Den som försatts i ledningsberedskap vid polisstyrelsen ska sörja för polisstyrelsens uppdaterade lägesbild och i denna roll svara för förmedlingen av händelserapporter till ledningen för Polisstyrelsen vid inrikesministeriet, statsrådets lägescentral och nödvändiga intressentgrupper. Polisen förmedlar sin lägesbild från fall till fall till sådana aktörer som enligt lag har rätt att behandla

RP 261/2016 rd

informationen i fråga. Uppgifter utlämnas endast i den omfattning och så detaljerat som är möjligt enligt lagstiftningen.

Skyddspolisens upprätthåller en lägesbild över de säkerhetshot som gäller Finland. I de lägesbilder som skyddspolisens upprätthåller förenas både aktuell händelseinformation och analyser kopplade till större sammanhang av händelserna och deras inbördes beroende.

Gränsbevakningsväsendet har en enda lägesbild som omfattar helheten av Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter: gränssäkerhet, sjöräddning och brottsbekämpning. Lägesbilderna förmedlas till Gränsbevakningsväsendets interna aktörer samt till inrikesministeriets ledning, ministeriets övriga avdelningar, statsrådet, republikens presidents kansli och samarbetsmyndigheter.

Till exempel Centralkriminalpolisens uppgift omfattar bl.a. bekämpning av internationell, organiserad, professionell, ekonomisk och annan allvarlig brottslighet och Centralkriminalpolisens är också ett nationellt centrum för underrättelseverksamhet som gäller allvarlig och organiserad brottslighet.

Vid de polisinsättningar som ansvarar för lokal och regional kriminalunderrättelse inrättades en operativ kriminalunderrättelse- och analysenhet vid ingången av 2014. Dessa enheters verksamhet är bunden till polisens, Tullens och Gränsbevakningsväsendets gemensamma PTG-funktion för att producera och förmedla en riksomfattande brottslighets- och bekämpningslägesbild. Utifrån en lokal och regional lägesbild skapar man en gemensam riksomfattande brottslägesbild genom att foga till nödvändiga riksomfattande element, observationer eller bedömningar samt internationell kriminalunderrättelseinformation från PTG-centret. Genom lägesbilderna främjas en informationsbaserad polisverksamhet i syfte att styra brottsbekämpningen.

Inom migrationsförvaltningen verkar Enheten för mottagande vid Migrationsverket som en riksomfattande lägescentral med uppgift att följa verksamheten vid och förutsättningarna för förläggningarna för asylsökande samt koordinera och styra placeringen av nya asylsökande vid mottagningsenheterna med beaktande av störningssituationer vid inresan. Lägescentralen producerar och förmedlar en sammanställd helhetslägesbild över mottagandet av asylsökande till inrikesministeriets ledning, Migrationsverket och andra aktörer.

Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde utvecklar och övervakar Kommunikationsverkets cybersäkerhetscenter kommunikationsnätens och kommunikationstjänsternas funktion och säkerhet. Centrets informationssäkerhetstjänster omfattar bl.a. CERT-funktioner (att förebygga kränkningar av informationssäkerheten samt att upptäcka och åtgärda sådana och informera om hot mot informationssäkerheten) och NCSA-uppgifter (ansvar för säkerhetsfrågor som hänför sig till elektronisk informationsförmedling och -behandling av säkerhetsklassificerat material). Till stöd för verksamheten upprätthåller Kommunikationsverket också en nationell lägesbild över cybersäkerheten. Lägesbilderna formas bl.a. med hjälp av meddelanden om avvikelser beträffande informationssäkerheten och cybersäkerheten från statsförvaltningen samt ur försörjningsberedskapssynpunkt kritiska företag. Lägesbilderna förbättrar lägesbildsmedvetenheten hos centrala aktörer som deltar i tryggheten av samhällets vitala funktioner genom att tillhandahålla dem aktuell, samlad och analyserad information om sårbarhet och störningar samt konsekvenserna av dem.

Den lägesbild som produceras av social- och hälsovårdsministeriet baserar sig på den lägesbild som ministeriets avdelningar och enheter samt förvaltningsområdets myndigheter producerar. Lägesbilderna utformas i samarbete med EU-organ, såsom hälsosäkerhetskommittén och Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar, samt FN:s organisationer,

t.ex. WHO. Social- och hälsovårdsministeriet och dess förvaltningsområde har omfattande jourtjänster dygnet runt. Både vid ministeriet och dess ämbetsverk finns dygnet-runt-jour. Dygnet-runt-kontaktpunktsuppgifterna inom social- och hälsovården hänför sig t.ex. till WHO:s internationella hälsoregler och Europaparlamentets och rådets beslut om gränsöverskridande hot mot människors hälsa.

Exemplen ovan visar att verksamheten vid statsrådets kansli lägescentral har en viktig roll när det gäller att säkerställa att statsledningen har tillgång till en samordnad lägesbild som omfattar hela landet. Upprätthållandet av en lägesbild inom de olika myndigheternas egna ansvarsområden räcker inte för att säkerställa en enhetlig lägesbild för statsledningen, utan det är nödvändigt att föreskriva särskilt om saken. Enbart genom att utveckla myndigheternas verksamhet har man inte uppnått en tillräcklig funktionssäkerhetsnivå och de olika förvaltningsområdenas operativa lägesbilder kan inte direkt som sådana tillämpas som lägesbild på statsrådets nivå. Dessutom ska bestämmelser om tillgången till sekretessbelagda uppgifter som innehåller av en annan myndighet regelrätt tas in i speciallagar.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Med tanke på statsledningens strategipolitiska beslutsfattande är det viktigt att sammanställa en gemensam och rättidig förvaltningsövergripande lägesbild. Ett syfte med regeringspropositionen är att i enlighet med statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten säkerställa informationsgången så att statsrådets lägescentral och det behöriga ministeriet har rätt att få och myndigheten aktiv skyldighet att ge ut sådana uppgifter som med tanke på förutseende och hantering av en situation behövs för att informera statsledningen. Ett syfte är också att informationen ska förmedlas till statsledningen och andra nödvändiga aktörer på ett effektivt sätt som är tryggt med tanke på informationssäkerheten.

Ett ytterligare syfte med propositionen är att klarlägga i synnerhet informationsutbytet mellan ministerierna och statsrådets lägescentral och undanröja hinder för informationsutbytet mellan de behöriga myndigheterna och statsrådets lägescentral. I anslutning till undanröjandet av hinder för informationsgången är ett syfte också att säkerställa att informationen går i båda riktningarna så att statsrådets lägescentral kan lämna uppgifter om lägesbildshelheten till andra myndigheter.

För att målen med regeringspropositionen ska uppfyllas räcker det inte enbart med att informationsutbytet mellan myndigheterna ordnas på ett smidigare sätt och att lagstiftningen lättas upp t.ex. genom att man utnyttjar de förvaltningsövergripande samarbetsförfaranden som regelbundet tillämpas inom statsförvaltningen. Statsrådets lägescentralens verksamhet har tidigare baserat sig på reglering på lägre nivå än lag samt på samarbete mellan myndigheterna. Med beaktande av bl.a. de förändringar i säkerhetssituationen som beskrivits ovan i ingressen samt regeringens mål att stärka tanken om den övergripande säkerheten, är det ändamålsenligt att säkerställa informationsgången mellan myndigheterna på lagnivå.

Genom den föreslagna regleringen vill man försäkra sig om att ministerierna också i fortsättningen utgör stommen för sammanställandet av en lägesbild så att statsrådets lägescentral utifrån deras rapporter kan utforma en förvaltningsövergripande lägesbild. I denna lägesbildsrapport koncentreras de centrala ledningsbeslut som behövs för det politiska beslutsfattandet. På motsvarande sätt borde uppgifter om statsledningens beslut så snabbt som möjligt förmedlas t.ex. till dem som deltar i hanteringen av en störningssituation.

Regeringspropositionen bidrar till att förbättra beredskapen för nya säkerhetshot, såsom hybridhot, genom att en enhetlig lägesbild som omfattar hela landet möjliggör en förhandsvarning t.ex. om hybridhot. Utan de föreslagna bestämmelserna om informationsgången och fullmakterna i anslutning till tillgången till information får man inte en tillräckligt omfattande lägesbild om hybridhot och därigenom omfattande situationsmedvetenhet. Genom propositionen strävar man sålunda efter att bemöta också den press som den kontinuerligt föränderliga omvärlden, internationella krissituationer, digitaliseringen och cyberhotens kraftiga utveckling sätter på hanteringen av cyber- och informationssäkerheten.

Behovet av att sammanställa en förutseende lägesbild accentueras i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor, såsom beredskap för terrorism, internationella konflikter och hybridhot. Genom propositionen strävar man också efter att förbättra sammanställandet av en lägesbild så att man vid statsrådets lägescentral i samarbete med ministerierna kan samordna information som erhållits från olika källor, också s.k. svaga signaler.

Ett mål med propositionen är också att de olika myndigheterna i omfattande och långvariga olycksituationer eller djupa kriser ska ha en enhetlig och övergripande uppfattning om det som hänt samt metoder och ändamålsenliga system för att utbyta, samordna och analysera lägesinformation och göra upp nödvändiga utvecklingsprognoser för situationen. Samordnandet av den operativa verksamheten ska fortfarande skötas av den behöriga myndigheten på samma förvaltningsnivå som den operativa verksamheten också annars leds på.

3.2 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att statsrådets lägescentralers verksamhet ska utvecklas genom att hinder för informationsgången mellan de behöriga myndigheterna och statsrådets lägescentral undanröjs. Även om lägescentralen redan är verksam, föreslås det att det på lagnivå ska föreskrivas om centralens uppgifter och dess rätt att både få och lämna ut uppgifter som behövs för utformandet av en lägesbild.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inga betydande ekonomiska konsekvenser. Statsrådets lägescentral finns vid statsrådets kansli och lönekostnaderna för centralens personal betalas ur statsrådets kanslis omkostnadsmoment. De föreslagna bestämmelserna förutsätter inga tilläggsresurser för statsrådets kanslis del.

Statsrådets kansli har bl.a. vid rekryteringen av statsrådets lägescentralers personal kunnat beakta säkerställandet av det högklassiga analyskunnande som krävs för en resultatrik verksamhet vid lägescentralen inom ramen för de omkostnadsanslag som står till förfogande och har dessutom kunnat utbilda analytiker regelbundet.

Statsrådets lägescentralers verksamhet sköts inom ramen för den fastslagna planen för de offentliga finanserna och de godkända statsbudgetarna och orsakar därför inga ändringar i budgetpropositionen 2017 eller den godkända planen för de offentliga finanserna och kan sålunda behandlas åtskilt från dessa.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Den anmälningskyldighet som föreslås i propositionen kan ha vissa mindre konsekvenser för myndigheternas uppgifter och verksamhetssätt. Statsrådets lägescentralers verksamhet har till

stor del etablerats och de uppgifter som i propositionen föreslås för lägescentralen motsvarar de uppgifter som lägescentralen redan nu sköter.

Enligt propositionen ska myndigheterna meddela säkerhetsincidenter till statsrådets lägescentral. För de anmälningsskyldiga myndigheterna kan bestämmelserna ha vissa mindre konsekvenser som främst hänför sig till anvisningar för verksamheten. De föreslagna bestämmelserna klargör myndigheternas inbördes behörighetsförhållanden, eftersom man på lagnivå föreskriver å ena sidan om myndigheternas skyldighet att rapportera säkerhetsincidenter och å andra sidan statsrådets lägescentralers rätt att få information. Utöver de föreslagna bestämmelserna kan sättet att genomföra myndigheternas anmälningsskyldighet och organiseringen av lägesbildsförfarandet preciseras genom förvaltningsområdenas egna anvisningar. Dessutom skulle en regelbunden tillämpning av verksamhetsmodellerna främja utvecklandet av lägesbildsverksamheten.

Dessutom kan den föreslagna regleringen antas ha en positiv inverkan när det gäller att få informationen att bättre löpa i båda riktningarna. På detta sätt kan man också försäkra sig om att respektive behörig myndighet alltid har tillgång till en aktuell lägesbild eller annan information om säkerhetssituationen. En klarare reglering kan förmodas effektivisera myndighetsverksamheten och förvaltningen då de osäkerhetsfaktorer som tidigare kanske hänfört sig till rättsläget inte längre finns.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Genom propositionen säkerställs sammanställandet av en tillförlitlig och uppdaterad lägesbild för statsledningen, då lägescentralens uppgifter och rättigheter att få information har konstaterats på lagnivå. Genom propositionen förbättras också statsledningens möjligheter att vid behov reagera snabbt och effektivt då situationen så kräver. På detta sätt kan man bemöta också de ovan konstaterade förändringarna i omvärlden vad gäller både den inre säkerheten och utrikes- och säkerhetspolitiken.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningskedan och beredningsmaterial

Propositionen har beretts vid statsrådets kansli. Beredningen av propositionen inleddes i den arbetsgrupp som statsrådets kansli tillsatte i juli 2012 och som hade till uppgift att utreda lagstiftningsgrunden för statsrådets lägescentral. Arbetsgruppens mandattid pågick till den 31 december 2012 och gruppen utarbetade ett utkast till regeringsproposition, utifrån vilket beredningen av frågan fortsatte som tjänsteuppdrag vid statsrådets kansli.

Den regeringsproposition med förslag till lag om statsrådets lägesbildsverksamhet som överlämnades till riksdagen 2014 (RP 259/2014 rd) har använts som bakgrundsmaterial vid utarbetandet av denna regeringsproposition. Vid beredningen av propositionen har man beaktat både den etablering som skett i lägescentralens verksamhet och i synnerhet kommentarerna om den tidigare regeringspropositionen.

I den regeringsproposition (RP 259/2014 rd) som förföll föreslogs det att lägescentralen också skulle ha hand om de kontaktpunktsuppgifter som hänför sig till statsrådets gemensamma beredskap. Det föreslogs i propositionen att närmare bestämmelser om lägescentralens kontaktpunktsuppgifter skulle utfärdas genom förordning av statsrådet. Den tidigare föreslagna regleringen kan inte anses vara tillräckligt tydlig, och då utkastet till regeringsproposition gjordes föreslogs det att lägescentralen ska sköta sådana internationella kontaktpunktsuppgifter som baserar sig på statsfördrag som är bindande för Finland och som hör till statsrådets kanslis an-

svarsområde eller samtidigt till statsrådets kanslis och flera andra ministeriers ansvarsområde och där statsrådets kansli har varit avtalspart. Det moment som föreslogs vid den fortsatta beredningen har strukits ur lagförslaget på de grunder som anges i avsnitt 5.2.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utkastet till regeringsproposition sändes på remiss till ministerierna, republikens presidents kansli, justitiekanslersämbetet, Säkerhetskommittén och Statens revisionsverk. Samtidigt begärdes yttrande om ett utkast till beslut om att tillsätta en samordningsgrupp för underrättelse och lägesbild.

Yttrande lämnades, utöver av ovannämnda aktörer, också av Tullen, finansministeriets budgetavdelning, Skyddspolisen och Polisstyrelsen samt av Gränsbevakningsväsendet, vars yttrande är sekretessbelagt enligt 24 § 1 mom. 5 punkten i offentlighetslagen. Många remissinstanser hänvisade till de yttranden de lämnat om det tidigare utkastet till regeringsproposition.

Remissinstanserna ansåg det i regel vara positivt att det i lag föreskrivs närmare om statsrådets lägesbildsverksamhet och att man preciserar den till statsrådets kansli anknutna lägescentralens verksamhet och uppgifter samt ökar informationsutbytet mellan myndigheterna. Finansministeriet konstaterar i sitt yttrande att det i utkastet saknas en bedömning av nödvändigheten av att inrätta en lagstadgad lägesbildsverksamhet i jämförelse med det nuvarande förfarandet där sammanställandet av en gemensam lägesbild för statsrådet har föreskrivits för statsrådets kansli. Justitieministeriet anser att lägescentralens uppgifter inte är tillräckligt exakt och noggrant avgränsade, eftersom begreppen lägesbild och lägesbildsverksamhet inte definieras i lagförslaget.

Särskilt inrikesministeriet, utrikesministeriet, justitiekanslersämbetet och Polisstyrelsen kommenterade i sina yttranden den bestämmelse som föreslogs i 1 § och som gällde lägescentralens kontaktpunktsuppgifter. Utrikesministeriet föreslog i sitt yttrande att 1 § 3 mom., som gällde lägescentralens kontaktpunktsuppgifter, skulle slopas. Eftersom syftet med den föreslagna bestämmelsen uttryckligen var att hindra uppkomsten av sådana situationer där statsrådets lägescentral blir utsedd till kontaktpunkt i avtal som den inte har varit medveten om eller är avtalspart i och för att det vore svårt att säkerställa detta genom bestämmelser i lag föreslås det inte att bestämmelsen tas in i lagen om statsrådets lägescentral. Däremot kan eventuella oklarheter i verksamheten klarläggas på enklare sätt än genom lag, t.ex. genom att informera de övriga ministerierna om att de vid avtalsförhandlingar där avsikten är att utse statsrådets lägescentral till kontaktpunkt bör informera lägescentralen på förhand och vid behov inkludera centralen i förhandlingarna.

I många yttranden togs det fasta på bristfälligheten i den föreslagna 2 § när det gällde vilka myndigheter de föreslagna bestämmelserna skulle omfatta. Inrikesministeriet föreslog i sitt yttrande att skyldigheten att rapportera säkerhetsincidenter avgränsas till att endast omfatta ministerierna. Om rapporteringsskyldigheten avgränsas på detta snäva sätt kan de syften som eftersträvas med regeringspropositionen inte nås, eftersom det i praktiken kan leda till en långsammare informationsgång. Om skyldigheten endast ska gälla ministerierna förändras situationen dessutom avsevärt jämfört med nuläget där myndigheterna rapporterar säkerhetsincidenter direkt till lägescentralen. Också den bestämmelse som gäller innehållet i rapporteringsskyldigheten ansågs fortfarande vara oklar enligt t.ex. finansministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och Polisstyrelsens yttranden.

Bland annat i jord- och skogsbruksministeriets, justitiekanslersämbetets, Polisstyrelsens och justitieministeriets yttranden föreslogs preciseringar i den föreslagna 3 § som gäller statsrådets lägescentralers rätt att få information. Jord- och skogsbruksministeriet föreslog att paragrafen

RP 261/2016 rd

ändras så att lägescentralens rätt att få information även omfattar en bedömning av säkerhetsincidentens konsekvenser.

Försvarsministeriet konstaterar i sitt yttrande att det också krävs fungerande informationssystem för utbyte av lägesinformation mellan myndigheter och andra aktörer för att syftena med propositionen ska nås, och lägger fram sin syn på en hurdan IKT-beredskapsnivå som krävs av dataplattformen för att informationsutbyte ska vara möjligt. Eftersom projekt för utveckling av informationssystem och datasäkerhet är en del av myndigheternas sedvanliga verksamhet som regeringspropositionen inte har någon direkt inverkan på, har dessa utvecklingsbehov inte utretts mer i detalj i propositionen. Ett exempel på en skyldighet som fastställts för statsrådets kansli är den skyldighet att säkerställa kompatibiliteten i fråga om ledningsberedskaps- och lägesbildssystemen samt kommunikationen som konstateras i mellanrapporten om den nationella strategin för bekämpning av terrorism 2014–2017 (Inrikesministeriet, SM 1611744). Utgångspunkten är att informationssystemen uppfyller kraven och att myndighetens verksamhet motsvarar de krav som ställs i den lagstiftning som gäller datasäkerhet.

Utifrån den respons som kom in under remissbehandlingen har 1 § ändrats så att begreppet samhällets övergripande säkerhet inte längre används. En del remissinstanser hänvisade i sina yttranden till att det i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten konstateras att begreppet övergripande säkerhet inte är avsett att vara ett juridiskt begrepp. Efter remissbehandlingen har bestämmelsen om statsrådets lägescentralers kontaktpunktsuppgifter strukits ur propositionen på det sätt som konstateras ovan. Dessutom har 2 § kompletterats med de myndigheter som omfattas av rapporteringsskyldighet och förtydligats i fråga om rapporteringsskyldighetens innehåll. I 3 § har gjorts de preciseringar som föreslogs i yttrandena.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. *Statsrådets lägescentralers uppgifter.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. föreslås det att statsrådets lägescentral organisatoriskt ska vara placerad vid statsrådets kansli. Bestämmelser om lägesbildsverksamheten eller om hur den placerar sig organisatoriskt har inte tidigare utfärdats på lagnivå. Enligt 12 § 7 punkten i reglementet för statsrådet hör till statsrådets kanslis ansvarsområde statsrådets gemensamma lägesbild, beredskap och säkerhet samt den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer. Statsrådets lägescentral har varit placerad vid statsrådets kansli sedan 2007. Genom den föreslagna bestämmelsen uppdateras sålunda lagstiftningen så att den motsvarar den rådande situationen.

Med statsrådet avses här det beslutsfattande organ för regerings- och förvaltningsfrågor som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna.

Enligt 2 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen ska statsrådets lägescentral samla in och analysera information om säkerhetssituationen och sådana störningar och hot om störningar som äventyrar samhällets vitala funktioner för att stödja statsledningens, dvs. republikens presidents och statsrådets, beslutsfattande och verksamhet. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i sak lägescentralens nuvarande huvudsakliga uppgift, dvs. att sammanställa en lägesbild. Lägescentralens jour fungerar 24 timmar under varje dag året om och under alla förhållanden. För att statsledningens lägesuppfattning inte ska äventyras i någon situation, måste lägescentralen kunna producera en uppdaterad lägesbild vid alla tidpunkter.

Ansvar för att sammanställa och analysera en egen lägesbild för varje förvaltningsområde ligger hos förvaltningsområdets myndigheter. Lägescentralens uppgift är att samla in och ana-

RP 261/2016 rd

lysera information från dessa olika källor för att stödja statsledningens beslutsfattande och verksamhet.

Den samordnade information som statsrådets lägescentral samlat in och analyserat används på det sätt som föreslås i propositionen för att stödja statsledningens beslutsfattande och verksamhet. Beslutsfattandet och verksamheten som avses i paragrafen och den information som ska samlas in och analyseras för dem hänför sig t.ex. till omfattande störningssituationer eller hot om sådana vilkas effekter sträcker sig över flera förvaltningsområdens ansvarsområde.

Det är särskilt viktigt att statsledningen känner till de omständigheter som inträffat, de förhållanden som inverkat på dem, olika parter mål och händelsernas möjliga utvecklingsalternativ i synnerhet i störningssituationer där statsledningen snabbt måste fatta beslut som kan ha mycket omfattande konsekvenser. En analyserad och uppdaterad förvaltningsövergripande lägesbild stöder statsledningens beslutsfattande också i normalförhållanden men i synnerhet vid störningar.

Med lägesbild avses här en samlad bild av de rådande förhållandena, de händelser som lett till situationen i fråga, bakgrundsuppgifter om situationen och bedömningar av situationens utveckling samt olika aktörers aktionsberedskap. Definitionen grundar sig på definitionen i Terminologicalcentralen TSK rf:s och Räddningsbranschens Centralorganisation i Finlands ordlista om övergripande säkerhet.

Som uttryck i allmänspråket beskriver säkerhetssituationen säkerhetsläget i samhället. Till exempel en olycka, en naturkatastrof, terrorism, en cyberattack eller någon annan motsvarande händelse har konsekvenser för säkerhetssituationen. Också t.ex. en betydande ökning av antalet asylsökande kan inverka på säkerhetssituationen. Statsrådets lägescentral har i uppgift att samla in och analysera bl.a. ovannämnd information som inverkar på säkerhetssituationen.

I enlighet med syftena med regeringspropositionen är avsikten med den föreslagna bestämmelsen att stödja republikens presidents och statsrådets beslutsfattande så att hot som riktas mot landets suveränitet, befolkningens levnadsmöjligheter och samhällets vitala funktioner är under kontroll.

Störningar och hot om störningar som avses i paragrafen är hot eller händelser som äventyrar samhällets vitala funktioner och för hanteringen av vilka det krävs mera omfattande eller intensivare samarbete och kommunikation än vanligt mellan myndigheterna och andra aktörer. Samhällets vitala funktioner är statens ledning, internationell verksamhet, Finlands försvarsförmåga, den interna säkerheten, en fungerande ekonomi och infrastruktur, befolkningens utkomstskydd och funktionsförmåga samt mental kriställighet.

Enligt den föreslagna 2 mom. 2 punkten hör det till statsrådets lägescentralens uppgifter att sköta och koordinera uppgifter som hänför sig till upprätthållande, sammanställande, samordnande och förmedlande av en lägesbild.

Till de koordinationsuppgifter som avses i paragrafen hör t.ex. att producera en förutseende lägesbild på uppdrag av den samordningsgrupp för underrättelse och lägesbild som tillsatts av statsrådets kansli. I samarbete med de ministerier och behöriga myndigheter som handhar säkerhetsfrågor sammanställer och samordnar lägescentralen utöver lägesbilden också förutseende översikter över frågor som kan ha central betydelse med avseende på säkerhetssituationen. Med hjälp av en analyserad lägesbild som sammanställs på detta sätt strävar man efter att förutse och förbereda sig för situationer och utvecklingsförlopp i framtiden.

För närvarande produceras ingen enhetlig förutseende lägesbild om de förändringar av betydelse för utvecklingen och säkerheten i samhället som olika myndigheter observerat när det gäller hybridhot (ekonomisk, politisk och militär påtryckning, underblåsande av konflikter bland befolkningen, cyberattacker, täckoperationer samt t.ex. skapande av obalans). Statsrådets lägescentralns uppgift att producera också sådan förutseende information för att sammanställa en samlad och analyserad lägesbild bidrar till att främja statsrådets situationsmedvetenhet.

Dessutom hör det till lägescentralens förvaltningsövergripande uppgift i anslutning till upprätthållandet av en lägesbild t.ex. att stödja ministerierna och de behöriga myndigheterna i utvecklandet av lägesbildsverksamheten. Till dessa tvärsektoriella uppgifter att upprätthålla, sammanställa, samordna och förmedla en lägesbild hör också de kontaktpunktsuppgifter som följer av internationella avtal (se avsnitt 2.1 Lagstiftning och praxis). Närmare bestämmelser om statsrådets lägescentralns uppgifter som kontaktpunkt utfärdas genom förordning av statsrådet.

Till statsrådets lägescentralns uppgifter hör också informationsförmedling på det sätt som avses i den föreslagna 2 mom. 3 punkten. Med förmedling avses här utlämnande av förvaltningsövergripande och samordnad information till republikens president, statsrådet och andra myndigheter. Det kan också vara nödvändigt att förmedla lägesbilden till andra än den myndighet som är behörig i en viss situation i sådana situationer där förmedlingen av en helhetsbild till olika myndigheter är ändamålsenlig, även om det är endast en myndighet som har den egentliga operativa behörigheten. Statsledningen eller någon annan myndighet kan emellertid ha sådan information som är av betydelse för lägesbilden och som den behöriga myndigheten inte har. Därför är det ytterst viktigt att säkerställa förmedlandet av samlad och analyserad information från statsrådets lägescentral till ministerierna och olika myndigheter.

Lägescentralen ska säkerställa informationsförmedlingen till den behöriga myndigheten i synnerhet då en störning eller ett hot om störning enligt lägesbilden har betydelse för myndighetens verksamhet.

De föreslagna bestämmelserna om statsrådets lägescentralns uppgifter påverkar inte beredningen av ärenden eller beslutsfattandet inom de enskilda ansvarsområdena.

2 §. *Skyldighet att rapportera säkerhetsincidenter.* Enligt den föreslagna paragrafen ska ministerierna och ämbetsverk och inrättningar inom deras förvaltningsområde informera statsrådets lägescentral om säkerhetsincidenter som enligt myndighetens bedömning kan vara av betydelse vid utformandet av en lägesbild. Uppgifter som är av betydelse vid utformandet av en lägesbild är t.ex. information om en händelse som innebär risker för befolkningens säkerhet, såsom en omfattande brand. Dessutom ska myndigheterna informera t.ex. om en betydande säkerhetsincident som väcker offentligt intresse, såsom en allvarlig störning av ordningen eller en cyberattack, och en störning eller hot om störning, t.ex. ett terrordåd, som eventuellt kräver åtgärder av statsrådet. Betydande säkerhetsincidenter kan med avseende på de föreslagna bestämmelserna också vara allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen eller samhällstekniken samt allvarliga störningar i finansierings- och betalningssystem.

En säkerhetsincident är sålunda en händelse som inverkar på säkerhetssituationen. Med tanke på sammanställandet av en lägesbild är det mest sannolikt att en betydande säkerhetsincident har en försvagande inverkan på säkerhetssituationen.

De rapporteringsskyldiga myndigheter som avses i paragrafen är ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna inom ministeriernas förvaltningsområde, såsom t.ex. Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Trafiksäkerhetsverket, Kommunikationsverket, Finlands miljöcen-

RP 261/2016 rd

tral, Huvudstaben, Strålsäkerhetscentralen och Tullen samt Polisstyrelsen och Meteorologiska institutet. Däremot gäller rapporteringsskyldigheten inte regionala och lokala ämbetsverk.

Avsikten med den föreslagna regleringen gällande myndigheter som är rapporteringsskyldiga är inte att utöka antalet sådana myndigheter som för närvarande informerar statsrådets lägescentral om säkerhetsincidenter. Däremot är avsikten att säkerställa att myndigheterna inom ett ministeriums förvaltningsområde lämnar sådana uppgifter om säkerhetsincidenter som avses i denna lag, oberoende av hur förvaltningsområdets organisatoriska struktur eventuellt ändras eller ordnas i framtiden.

De ämbetsverk som, utöver ministerierna, för närvarande omfattas av skyldigheten är t.ex. inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde Livsmedelssäkerhetsverket, Naturresursinstitutet, Lantmäteriverket och Landsbygdsverket. Dessutom gäller skyldigheten Finlands miljöcentral och Meteorologiska institutet, som svarar för översvämningssentret. Säkerhetsincidenter som ska rapporteras inträffar enligt säkerhetsstrategin för samhället närmast inom de strategiska uppgifter som förvaltningsområdena ansvarar för, såsom inom hantering av översvämningssrisker och övervakning av dammsäkerheten, tryggnad av primärproduktionen inom livsmedelsförsörjningen samt tryggnad av vattenförsörjningen.

Skyldigheten att rapportera säkerhetsincidenter gäller sålunda inte t.ex. kommuner, samkommuner, domstolar, statens lokalförvaltning eller dem som idkar statlig affärsverksamhet. Samarbetet mellan statsrådets lägescentral och myndigheterna spelar en viktig roll då en omfattande lägesbild ska utformas. Inom ramen för samarbetet mellan myndigheterna kan lägescentralen då begära och olika aktörer lämna sådana uppgifter som är av betydelse för utformandet av lägesbilden. Som det konstateras ovan är avsikten med de föreslagna bestämmelserna dock inte att ändra de nuvarande, fungerande styrningssystemen.

De bestämmelser som nu föreslås preciserar de allmänna bestämmelserna i 10 § i förvaltningslagen (434/2003) om samarbete mellan myndigheterna och skyldigheten att sträva efter att främja samarbetet mellan myndigheterna. Bristen på ett effektivt samarbete mellan myndigheterna kan äventyra bildandet av en korrekt lägesbild till stöd för republikens presidents och statsrådets beslutsfattande och verksamhet.

Det är i regel den myndighet vars ansvarsområde saken gäller som ska bedöma huruvida en uppgift om en säkerhetsincident är sådan att den har betydelse för utformandet av en lägesbild. Den behöriga myndigheten har de bästa förutsättningarna för att bedöma hur signifikant den information den rapporterar till lägescentralen är med tanke på det egna ansvarsområdet och också vilka konsekvenser säkerhetsincidenten har för det övriga samhället. Till exempel när det gäller betydligt förhöjda strålvärden är det Strålsäkerhetscentralen (STUK) som är rapporteringsskyldig.

I praktiken kan den behöriga myndigheten emellertid ha svårt att avgöra huruvida det är fråga om en sådan säkerhetsincident som ska rapporteras. Därför ska myndigheten enligt förslaget alltid rapportera en säkerhetsincident då den kan ha betydelse. Formulerad på detta sätt kan skyldigheten att rapportera säkerhetsincidenter inte anses vara orimlig för de myndigheter som omfattas av rapporteringsskyldigheten. Myndigheterna inom förvaltningsområdet kan också i enskilda situationer ha den bästa praktiska insikten om en hur betydande säkerhetsincident det är fråga om. Lägescentralens uppgift är att bedöma vilken betydelse den erhållna informationen har med avseende på utformandet av en lägesbild, vid behov i samarbete med sakkunniga inom olika områden. Samtidigt kan statsrådets lägescentral utnyttja det breda och omfattande innehållsmässiga kunnande som myndigheterna inom de olika förvaltningsområdena besitter.

När en myndighet bedömer huruvida den ska rapportera en säkerhetsincident till statsrådets lägescentral, ska den dessutom beakta att det uttryckligen ska vara fråga om information för upprätthållande av republikens presidents och statsrådets lägesbild. Utöver denna bestämmelse som bedömningen ska utgå från bistår statsrådets lägescentral i praktiken vid behov vid bedömningen i enskilda situationer.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar de principer som för närvarande följs, enligt vilka förvaltningsområdenas beredskaps- och jourarrangemang samt de olika förvaltningsområdenas lägescentraler bildar den stomme utifrån vilken man reagerar på störningssituationer. Regleringen har i princip ingen inverkan på de arrangemang som respektive ministerium har ansett ändamålsenliga inom sitt ansvarsområde. Ministeriet kan sålunda fortsättningsvis besluta på vilket sätt en underlydande myndighet inom ministeriets förvaltningsområde ska förfara när den rapporterar säkerhetsincidenter. Den operativa verksamheten och beslutsfattandet sköts fortfarande av den behöriga myndigheten. En rapporteringsskyldig myndighet ska också i sin verksamhet se till att rapporteringen av en säkerhetssituation inte äventyrar den operativa verksamheten för den myndighet som ansvarar för säkerhetsincidenten.

De uppgifter som överlämnats till statsrådets lägescentral innehåller endast i undantagsfall sådana personuppgifter som avses i personuppgiftslagen, t.ex. namn. På behandlingen av dessa tillämpas den allmänna lagstiftning som gäller behandling av personuppgifter. På grund av uppgifternas karaktär bildas emellertid inget sådant särskilt personregister som avses i personuppgiftslagen över uppgifterna om säkerhetsincidenter. Statsrådets lägescentralers dokument och uppgifter behandlas i enlighet med bestämmelserna om statsrådets kanslis informationshantering och om klassificering och behandling av sekretessbelagda handlingar.

Varje ministerium får bestämma hur rapporteringsskyldigheten förverkligas i fråga om myndigheterna inom dess ansvarsområde. De nu föreslagna bestämmelserna påverkar inte beredningen av ärenden eller beslutsfattandet inom de enskilda ansvarsområdena. Ministerierna kan sålunda fortfarande påverka den allmänna styrningen av sitt ansvarsområde och verksamheten vid ämbetsverken inom sitt förvaltningsområde samt de praktiska åtgärder som hänför sig till lägesbildsarrangemangen. Varje ministerium avgör sålunda också i fortsättningen hur informationsgången till statsrådets lägescentral organiseras inom ministeriets förvaltningsområde. Alternativ för ordnandet av informationsgången är exempelvis jour- och beredskapsarrangemang eller att ministerierna utfärdar anvisningar om organiseringen av informationsgången. Den föreslagna regleringen kräver emellertid inte ordnande av beredskap inom sådana förvaltningsområden som inte redan har sådan.

Såsom det konstaterats ovan bör den behöriga myndigheten bedöma huruvida en händelse är en sådan i lagen avsedd säkerhetsincident som ska rapporteras till statsrådets lägescentral. Vid behov hjälper lägescentralen den överlåtande myndigheten att göra bedömningen. Den information som utlämnas begränsas också av bestämmelserna i 3 och 4 § i den föreslagna lagen om statsrådets lägescentralers rätt att få information och om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.

Informationsskyldigheten bör förverkligas på ett sätt som inte orsakar olägenhet för eller äventyrar den operativa verksamheten vid den myndighet som ansvarar för hanteringen av säkerhetsincidenten. I fråga om detta spelar ett fungerande och effektivt myndighetssamarbete en central roll.

3 §. *Statsrådets lägescentralers rätt att få information.* Enligt det föreslagna 1 mom. har statsrådets lägescentral trots sekretessbestämmelserna rätt att få den information om säkerhetsincidenter som den överlåtande myndigheten anser är nödvändig för sammanställandet av en lägesbild. En del av den information som statsrådets lägescentral behöver för att utforma en lä-

gesbild består av uppgifter som fås från offentliga källor. I många situationer måste man ännu kontakta den behöriga myndigheten för att försäkra sig om att en uppgift korrekt. Utöver de informationskällor som nämns ovan bör statsrådets lägescentral för att kunna utföra sin uppgift också få sådan information av de i den föreslagna lagen avsedda myndigheterna som antingen är offentlig eller enligt lag sekretessbelagd.

Statsrådets lägescentralers rätt att få information om säkerhetsincidenter är begränsad till uppgifter som är nödvändiga för sammanställandet av en lägesbild. Det är den myndighet vars svarsområde saken gäller som ska avgöra huruvida en uppgift är nödvändig. Nödvändighetsbedömningen innebär en prövning som beaktar behovet av och motiveringen för skydd i fråga om det intresse som tryggas genom sekretessbestämmelsen i förhållande till statsledningens behov av att få en korrekt och för planeringen av verksamheten tillräcklig helhetsbild av säkerhetsincidenten. Nödvändighetsbedömningen görs bäst av den myndighet som innehar informationen. Den myndigheten är bäst lämpad för att bedöma alla de faktorer som i ett enskilt fall inverkar på behovet att skydda sekretessbelagda uppgifter.

När det gäller lägescentralens rätt att få information är utgångspunkten att de uppgifter om en säkerhetsincident som är nödvändiga för utformandet av en lägesbild ska lämnas till lägescentralen på eget initiativ. Såsom det konstateras ovan kan lägescentralen också behöva kontakta den behöriga myndigheten för att kontrollera att en offentlig uppgift eller en uppgift som fås från andra källor är korrekt. I sådana situationer baseras rapporteringen till lägescentralen på centralens begäran om att få information.

Såsom det beskrivits ovan kan säkerhetsincidenter vara situationer av väldigt olika natur, och därför är det svårt att göra upp en uttömmande förteckning över vilka myndigheter som ska lämna uppgifter och vilket sakinhåll uppgifterna ska ha för att det ska vara nödvändigt att lämna uppgifterna till lägescentralen för utformandet av en lägesbild. För att precisera sakinhållet i de uppgifter som ska utlämnas ges det exempel i 1 mom. En uppgift som ska rapporteras kan t.ex. gälla tidpunkten och platsen för säkerhetsincidenten, förhållanden eller verksamhet som lett till säkerhetsincidenten samt t.ex. uppgifter om åtgärder som den behöriga myndigheten vidtagit på grund av incidenten med hjälp av vilka lägescentralen kan sammanställa en omfattande och aktuell lägesbild. Lägescentralens rätt att få information kan även omfatta en bedömning av säkerhetsincidentens konsekvenser. Expertmyndighetens bedömning av säkerhetsincidentens konsekvenser är viktig information som hjälper lägescentralen att sköta sin uppgift.

Personuppgifter hör i regel inte till sådana här nödvändiga uppgifter. Om statsrådets lägescentral i samband med uppgifter som hänför sig till en säkerhetsincident också erhåller personuppgifter, och dessa inte är nödvändiga för att upprätthålla en lägesbild, ska centralen förstöra dem.

Eftersom det är fråga om utlämnande av uppgifter som hänför sig till en säkerhetsincident, förutsätter de uppgifter som utlämnas i regel inte utlämnande av uppgifter ur olika myndighetsregister, utan det är beroende på verksamhetens karaktär snarare fråga om sådana uppgifter som hänför sig till en situation som just har inträffat eller fortfarande pågår.

Exempelvis i en olycksituation gäller det centrala informationsinnehållet antalet förolyckade och skadade samt uppgifter som hänför sig till myndigheternas verksamhetsförutsättningar, myndigheternas samarbete och bedömningen av hjälpbehovet. Sådana uppgifter kan t.ex. vara uppgifter av allmän natur om de materiella skador och ovannämnda personskador som säkerhetsincidenten orsakat. Eftersom det inte alltid är möjligt att göra upp myndighetsinformation på allmän nivå, kan det hända att man måste foga också sekretessbelagda uppgifter till lägesbilden.

RP 261/2016 rd

Statsrådets lägescentralers rätt att få information innebär att uppgifter överlämnas inom en mycket begränsad krets, dvs. till personer som arbetar vid lägescentralen.

Trots att den i propositionen avsedda rätten att få information i princip går före sekretessbestämmelserna ska den emellertid inte utsträckas till att omfatta all information som myndigheterna har. I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det om undantag från rätten att få information.

Enligt 2 mom. 1 punkten i den föreslagna paragrafen gäller lägescentralens rätt att få information inte uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 16 punkten i offentlighetslagen eller uppgifter som myndigheten med stöd av 28 § i den lagen eller någon annan bestämmelse eller med samtycke av den som lämnat uppgiften fått för vetenskaplig forskning, statistikföring eller planerings- eller utredningsarbete som myndigheten utför. Bestämmelsen begränsar inte tillgången till anonymiserade resultat av vetenskaplig forskning, statistikföring eller planerings- eller utredningsarbete som myndigheten utfört. Den i den föreslagna bestämmelsen nämnda 24 § 1 mom. 16 punkten i offentlighetslagen gäller uppgiftslämnarens skydd för berättigade förväntningar. Syftet med tystnadsplikten är att trygga myndighetens möjligheter att få uppgifter för statistikföring och forskning. Enligt punkten är sådana uppgifter sekretessbelagda som frivilligt överlämnats till en myndighet.

Rätten att få information gäller inte heller kärnområdet för skyddet för privatlivet enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt den föreslagna 2 mom. 2 punkten ska statsrådets lägescentralers rätt att få information inte gälla uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 23–32 punkten i offentlighetslagen eller uppgifter som avses i de nämnda punkterna eller motsvarande uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag.

Enligt propositionen är till exempel utlämnande till statsrådets lägescentral av en sekretessbelagd uppgift som hänför sig till polisens insatser begränsat till endast sådan information som hänför sig till lägescentralens uppgifter. Sålunda kommer endast sådana sekretessbelagda uppgifter i fråga som hänför sig till störningar av säkerhetssituationen och sådana störningar eller hot om sådana störningar som äventyrar samhällets vitala funktioner och som kan ha betydelse vid utformandet av en lägesbild. Den föreslagna regleringen möjliggör sålunda inte en situation där lägescentralen kan begära eller där den bör få vilken som helst uppgift som gäller polisens insats.

Exempelvis detaljerade uppgifter om en förundersökning behövs endast i ytterst exceptionella fall i statsrådets beslutsfattande. I samband med utlämnande av sådana här uppgifter ska man absolut försäkra sig om att utlämnandet av uppgifterna inte äventyrar förundersökningsmyndighetens arbete.

Enligt den föreslagna 3 punkten ska lägescentralens rätt att få information inte gälla uppgifter som hör till tillämpningsområdet för lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004), eller andra sådana uppgifter som en myndighet i en annan stat eller ett internationellt organ har gett till myndigheterna på det villkoret att de hålls hemliga och endast används för ett angivet ändamål, om inte den stat eller det organ som lämnat uppgifterna till myndigheten samtycker till att de lämnas ut. I de situationer som avses i momentet ska myndigheten inte vara skyldig att överlämna uppgifter som den innehar till statsrådets lägescentral. Enligt de internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet finns det i regel inga hinder för att information lämnas ut exempelvis för ändamål som avses i den föreslagna lagen med samtycke av den andra stat eller det internationella organ som lämnat informationen. Om den föreslagna bestämmelsen däremot inte togs med i lagförslaget skulle det kunna leda till att olika myndigheters tillgång till internationell information upphörde och således i förlängningen till att statens säkerhet äventyras.

I den föreslagna 2 mom. 4 punkten föreskrivs det att statsrådets lägescentraler rätt att trots sekretessbestämmelserna få sådan information av myndigheterna som är nödvändig för att sammanställa en lägesbild inte gäller information om sekretessbelagda förtroliga meddelanden, förmedlingsuppgifter, lokaliseringssuppgifter eller innehållet i och existensen av konfidentiella radiosändningar. Till exempel dataombudsmannen och Kommunikationsverket har för att utföra sina uppgifter rätt att få information om konfidentiella meddelanden på det sätt som föreskrivs i 316 och 317 § i informationssamhällsbalken (917/2014). På det sätt som avses i 319 § i informationssamhällsbalken är sådana uppgifter som dessa myndigheter med stöd av 316 och 317 § har fått och skaffat sekretessbelagda. Dessutom föreskrivs det i informationssamhällsbalken om behandling, lagring, utlämnande och utplånande av dessa uppgifter. Det är inte nödvändigt att statsrådet får sådana här uppgifter som hänför sig till konfidentiell kommunikation för att sammanställa en lägesbild och därför finns det inga grunder för att avvika från sekretessen.

I all den informationsförmedling som nämns ovan ska man beakta de allmänna säkerhetskraven vid behandlingen av dokument. Exempelvis i statsrådets förordning om informationssäkerheten inom statsförvaltningen (681/2010) föreskrivs det om de allmänna kraven på informationssäkerhet i fråga om hanteringen av handlingar hos en statsförvaltningsmyndighet samt om grunderna för klassificeringen av handlingar och de krav på informationssäkerhet som motsvarar klassificeringen och som ska iakttas vid hanteringen av handlingar.

4 §. *Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om en situation där statsrådets lägescentral trots sekretessbestämmelserna får lämna ut uppgifter som den fått med stöd av den föreslagna lagen till republikens president, statsrådet och behöriga myndigheter. Lägescentralen får sålunda utlämna en sekretessbelagd uppgift till en myndighet för vars verksamhet det är nödvändigt att få uppgiften. Sådana här uppgifter som lämnas ut bör vara nödvändiga som stöd för det beslutsfattande som krävs för säkerhetssituationen. De uppgifter som lämnas ut bör sålunda vara sådana som har betydelse särskilt för upprätthållandet av samhällets vitala funktioner, dvs. beredskap för hot och hantering av störningssituationer och undantagsförhållanden samt återhämtning från dem.

Enligt den föreslagna 1 mom. 2 punkten får uppgifter trots sekretessbestämmelserna också lämnas ut om de är nödvändiga för avvärjande av en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten.

Genom den föreslagna bestämmelsen säkerställer man å ena sidan utlämnandet av den samordnade informationen till republikens president och statsrådet, vilket i 1 § 2 mom. 3 punkten föreslås höra till lägescentralens uppgifter. Utlämnande av sekretessbelagd information är dock möjligt endast till den behöriga myndigheten. Genom den föreslagna bestämmelsen strävar man efter att säkerställa att informationsförmedlingen går i båda riktningarna i de situationer där det är fråga om sekretessbelagd information.

Sådant utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som avses i paragrafen gäller främst situationer där information som en myndighet rapporterat till lägescentralen utnyttjas som en del av den lägesbild som lägescentralen sammanställt. Utgångspunkten är alltså inte att cirkulera information via olika mellaninstanser till statsledningen.

Det är klart att statsrådets lägescentral vid bedömningen av grunderna och förutsättningarna för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter bör agera så att den operativa verksamheten eller förundersökningsmyndighetens skyldighet att iakttä sekretess inte äventyras av utlämnandet. Republikens president, ministerierna och den behöriga myndighet som lägescentralen i sådana allvarliga situationer som anges i lagen lämnar ut sekretessbelagd information till

RP 261/2016 rd

överväger själva vilka tjänstemän informationen får ges till. Ett ministerium kan t.ex. begränsa informationsförmedlingen till kanslichefen och beredskapschefen.

Också utlämnandet av sådana här sekretessbelagda uppgifter bör genomföras så att det inte orsakar skada för eller i övrigt äventyrar den operativa verksamheten för den myndighet som ansvarar för hanteringen av säkerhetsincidenten i fråga. I fråga om detta spelar ett fungerande och effektivt myndighetssamarbete en central roll.

Vid bedömningen av huruvida en sekretessbelagd uppgift ska lämnas ut i ett visst fall ska man dessutom beakta 26 § i offentlighetslagen, där det föreskrivs om allmänna grunder för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs det om en begränsning för vidareutlämning av sådana sekretessbelagda uppgifter som statsrådets lägescentral har fått från en myndighet i en annan stat. Det föreslås att bestämmelsen tas in i lagen för tydlighetens skull. I internationella förpliktelser som är bindande för Finland kan det krävas att uppgifter som lämnas ut till lägescentralen ska vara sekretessbelagda. Sådana uppgifter får lägescentralen inte utlämna i strid med den utländska myndighetens villkor.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 10 § i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Vissa av de bestämmelser som ingår i propositionen är av betydelse med tanke på bestämmelsen om skydd för privatlivet i 10 § 1 mom. i grundlagen.

Ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter kan vissa allmänna krav på inskränkning av dem härledas. Genom de föreslagna bestämmelserna om statsrådets lägescentralers rätt att få och att utlämna information ingriper man i vissa fall i de grundläggande fri- och rättigheter som fastställs i grundlagen. Enligt det villkor för att stifta en lag som ingår i förutsättningarna för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna bör inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter bygga på lagar som stiftats av riksdagen och dessutom bör man beakta förbudet att delegera befogenheter att inskränka grundläggande fri- och rättigheter till lägre författningsnivå än lag (GrUB 25/1994 rd). Eftersom bestämmelserna om statsrådets lägescentral och dess verksamhet för närvarande finns i författningar på förordningsnivå bör det föreskrivas om verksamheten på lagnivå. Enligt 80 § grundlagen ska genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att då rätten att få uppgifter går före sekretessbestämmelserna är det i sista hand fråga om att den myndighet som har rätt till uppgifter genom sina egna behov åsidosätter de grunder och intressen som skyddas med den sekretess som gäller myndigheten som innehar uppgifterna.

Grundlagsutskottet har dessutom i sin bedömning av regleringen av myndigheternas rätt att få och lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen också fäst avseende bl.a. vid vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla ”behövliga uppgifter” för ett visst syfte, om la-

gen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte angetts i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ha ingått ett krav på att ”uppgifterna är nödvändiga” för ett visst syfte (GrUU 62/2010 rd, s.4/I och de utlåtanden som nämns där). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, låt vara att den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 59/2010 rd, s. 4/I, GrUU 62/2010 rd, s. 4/I.)

Enligt 3 § 1 mom. i lagförslaget har statsrådets lägescentral trots det som föreskrivs om sekretessbelagd information rätt att av en myndighet för sammanställande av en lägesbild få de uppgifter som är nödvändiga om de förhållanden som lett till säkerhetsincidenten, platsen och tidpunkten för säkerhetsincidenten, den behöriga myndighetens åtgärder samt andra motsvarande omständigheter.

Eftersom det finns så många olika slags olyckor och naturkatastrofer är det svårt att på förhand bestämma från vilken myndighet man behöver uppgifter och vilket informationsinnehåll som behövs för sammanställandet av en lägesbild. I regeringens proposition har statsrådets kanslis rätt att få information dock kopplats till ett krav på nödvändighet och specificerats att gälla uppgifter som hänför sig till en säkerhetsincident. Dessutom har man definierat informationsinnehållet på det sätt som föreslås i 3 § 1 mom. Mottagarna av uppgifterna har begränsats till endast personer som arbetar vid lägescentralen och syftet med mottagandet av uppgifter är snävt eftersom det inskränks till uppgifter som är nödvändiga för sammanställandet av en lägesbild. Statsrådets lägescentralers rätt att få information behövs för att centralen för republikens president och statsrådet ska kunna sammanställa och distribuera information om säkerhetssituationen och störningar av säkerheten i samhället och hot om sådana i syfte att stödja det beslutsfattande och den verksamhet som krävs för säkerhetssituationen.

Enligt 3 § 2 mom. 2 punkten i lagförslaget gäller statsrådets lägescentralers rätt att få information inte uppgifter som avses i 24 § 1 mom. 23–32 punkten i offentlighetslagen eller motsvarande uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag. Lägescentralens rätt att få information är sålunda begränsad av det skydd för privatlivet som avses i 10 § 1 mom. i grundlagen.

Avsikten är inte att utvidga statsrådets lägescentralers rätt att få information till sådana uppgifter som avses i 10 § 2 mom. i grundlagen. Enligt grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Genom lag kan det ändå med stöd av paragrafens 3 mom. också bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bl.a. vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden.

Enligt 3 § 2 mom. i lagförslaget gäller statsrådets lägescentralers rätt att få information inte de sekretessbelagda uppgifter som särskilt räknas upp i momentet. Det primära syftet med bestämmelserna om sekretess beträffande förtroliga meddelanden i 10 § 2 och 3 mom. i grundlagen är att från utomstående skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt.

Meddelandets identifieringsuppgifter (förmedlingsuppgifter enligt informationssamhällsbalken) har i grundlagsutskottets etablerade praxis ansetts ligga utanför kärnområdet för skyddet för förtroliga meddelanden. (Se t.ex. GrUU 33/2013 rd, GrUU 6/2012 rd, och GrUU 3/2008 rd.)

Enligt 3 § 2 mom. 4 punkten i lagförslaget gäller statsrådets lägescentralers rätt att få information inte kärnområdet för skyddet för förtroliga meddelanden eller de förmedlingsuppgifter och lokaliseringssuppgifter för förtrolig kommunikation som ligger utanför kärnområdet.

RP 261/2016 rd

I 4 § i lagförslaget föreslås bestämmelser om statsrådets lägescentralers rätt att till republikens president, statsrådet och den behöriga myndigheten lämna ut sekretessbelagda uppgifter som centralen erhållit om de är nödvändiga för beslutsfattande som krävs för säkerhetssituationen eller för avvärjande av en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten. I grundlagsutskottets praxis har utlämnande av uppgifter i regel bedömts enligt samma grunder som rätten att få information. Enligt den föreslagna paragrafen får uppgifter endast utlämnas till vissa aktörer och utlämnandet av uppgifter har preciserats med villkoret att det ska vara nödvändigt att lämna ut uppgifterna.

På ovan anförda grunder kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om statsrådets lägescentral

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Uppgifterna för statsrådets lägescentral

Vid statsrådets kansli finns statsrådets lägescentral.

För att stödja republikens presidents och statsrådets beslutsfattande och verksamhet ska statsrådets lägescentral

- 1) samla in och analysera information om säkerhetssituationen och sådana störningar och hot om störningar som äventyrar samhällets vitala funktioner,
- 2) sköta och koordinera förvaltningsövergripande uppgifter som hänför sig till upprätthållande, sammanställande, samordnande och förmedlande av en lägesbild,
- 3) tsprida den samordnade information som avses i 1 punkten till republikens president, statsrådet och andra myndigheter.

2 §

Skyldighet att rapportera säkerhetsincidenter

Ministerierna samt ämbetsverken och inrättningarna inom deras förvaltningsområde ska informera statsrådets lägescentral om olyckor, farosituationer, exceptionella händelser och andra motsvarande störningar eller hot om störningar som gäller det egna ansvarsområdet och som enligt myndighetens bedömning kan vara av betydelse vid utformandet av en lägesbild (*säkerhetsincident*).

3 §

Rätten för statsrådets lägescentral att få information

Trots det som föreskrivs om sekretessbelagd information har statsrådets lägescentral rätt att av en myndighet för sammanställande av en lägesbild få de uppgifter som den överlåtande myndigheten anser nödvändiga om de förhållanden som lett till en säkerhetsincident, platsen och tidpunkten för säkerhetsincidenten, säkerhetsincidentens konsekvenser, den behöriga myndighetens åtgärder samt om andra omständigheter som kan jämföras med dessa.

Den rätt att få information som avses i 1 mom. gäller inte

1) uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 16 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och uppgifter som en myndighet med stöd av 28 § i den lagen eller någon annan bestämmelse i den lagen eller med samtycke av den som lämnat uppgiften fått för vetenskaplig forskning, statistikföring eller planerings- eller utredningsarbete som myndigheten utför,

2) uppgifter som avses i 24 § 1 mom. 23–31, 31 a, 31 b och 32 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och uppgifter som motsvarar uppgifterna i de nämnda punkterna och är sekretessbelagda enligt någon annan lag.

RP 261/2016 rd

3) uppgifter som hör till tillämpningsområdet för lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004) eller andra sådana uppgifter som en myndighet i en annan stat eller ett internationellt organ har gett till myndigheterna förutsatt att de hålls hemliga och används endast för ett angivet ändamål, om inte den andra stat eller det organ som lämnat uppgifterna till myndigheten samtycker till att de lämnas ut,

4) information om sekretessbelagda förtroliga meddelanden, förmedlingsuppgifter, lokaliseringsuppgifter eller innehållet i och existensen av konfidentiella radiosändningar.

4 §

Utlämnande av sekretessbelagd information

Trots det som föreskrivs om sekretessbelagd information har statsrådets lägescentral rätt att till republikens president, statsrådet och behöriga myndigheter lämna ut sekretessbelagda uppgifter enligt 3 § som centralen erhållit med stöd av denna lag, om uppgifterna är nödvändiga

- 1) för det beslutsfattande som säkerhetssituationen kräver, eller
- 2) för avvärjande av en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten.

Statsrådets lägescentral får inte överlåta sådana uppgifter vidare som den erhållit av en myndighet i en annan stat om detta strider mot de villkor som ställts då uppgifterna lämnades ut.

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 21 december 2016.

Statsminister

Juha Sipilä

Lagstiftningsråd Maaret Suomi