

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsrådets lägescentral

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsrådets lägescentral (RP 261/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 4/2017 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Maaret Suomi, statsrådets kansli
- migrationsdirektör Sirkku Päivärinne, inrikesministeriet
- beredskapsdirektör Janne Koivukoski, inrikesministeriet
- polisöverinspektör Stefan Gerkman, inrikesministeriet
- gränssäkerhetsexpert, major Kimmo Tiainen, inrikesministeriet
- chef, enheten för konsulära ärenden Juha Savolainen, utrikesministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- föredragande Timo Tuurihalme, försvarsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- kriminalöverkommissarie Arto Tuomela, Centralkriminalpolisen
- resultatenhetschef Kimmo Lehto, Migrationsverket
- polisöverinspektör Jorma Laitinen, Polisstyrelsen
- överinspektör Pertti Luopa, skyddspolisen
- bevakningsdirektör Petri Lounatmaa, Tullen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- kommunikationsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet

Betänkande FvUB 6/2017 rd

- Försvarsmakten
- Säkerhetskommittén
- Finlands Röda Kors.

Inget yttrande av

- Finlands Polisorganisationers Förbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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 och att öka informationsutbytet mellan myndigheterna och därmed förbättra möjligheten att bilda en tillförlitlig lägesbild.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet vill understryka att den högsta statsledningen — republikens president och statsrådet — i alla lägen måste ha tillgång till en gemensam, uppdaterad och riktig lägesbild som stöd för beslutsfattandet, för att upprätthålla lägesuppfattningen och för att hantera helheten i frågor som berör statens och samhällets säkerhet. Statsrådets lägescentral, som opererar dygnet runt, inrättades för detta ändamål i september 2007.

Av propositionen framgår att informationsutbytet mellan lägescentralen, ministerierna och andra myndigheter i regel har löpt smidigt. De praktiska problemen i informationsutbytet har främst gällt det att information inte har lämnats regelbundet till lägescentralen. Olika myndigheter har bedömt skyldigheten att lämna uppgifter till statsrådets lägescentral utifrån offentlighetslagen (621/1999) och speciallagstiftningen för den berörda myndighetens ansvarsområde.

Uppgifterna i anslutning till sammanställande av en lägesbild anges för närvarande främst i 1 § 22 punkten (748/2016) i förordningen om statsrådets kansli, där det sägs att sammanställande av en gemensam lägesbild för statsrådet hör till statsrådets kanslis uppgifter. Regleringen preciseras i förordningen om arbetsordning för statsrådets kansli (162/2015). Enligt den innefattar uppgifterna för sektorn för lokaler och säkerhet vid statsrådets förvaltningsenhet bland annat sammanställande av en gemensam lägesbild för statsrådet, allmän samordning av hanteringen av störningssituationer och statsrådets gemensamma beredskap för undantagsförhållanden och störningssituationer.

Med beaktande av hur viktiga uppgifterna i anslutning till lägescentralens lägesbild är och med tanke på karaktären hos behörigheten för att sammanställa lägesbilden ser förvaltningsutskottet det som nödvändigt att lägescentralens ställning och uppgifter anges i lag. Detta innebär framför allt att det utöver lägescentralens uppgifter måste föreskrivas på lagnivå om lägescentralens rätt

Betänkande FvUB 6/2017 rd

både att få del av sekretessbelagd information när lägesbilden ska utformas och att överlåta den vidare. Med avseende på lägescentralens praktiska verksamhet behöver den nya lagstiftningen på det sätt som föreslås i propositionen se till att lägescentralens verksamhet utvecklas genom att hinder för informationsgången mellan de behöriga myndigheterna och lägescentralen undanröjs. Det väsentliga är att lägesbildsinformationen förmedlas till statsledningen och andra aktörer som har rätt till den på ett effektivt och informationssäkert sätt. Enligt uppgift till utskottet är statsförvaltningen i färd med att ta i bruk informationssystem med förhöjd informationssäkerhetsnivå (ST III), varvid förmedlingen av säkerhetsklassificerad information förbättras. I anslutning till undanröjandet av hinder för informationsutbytet är ett syfte också att säkerställa att informationen går i båda riktningarna så att statsrådets lägescentral kan lämna uppgifter om den samlade lägesbilden till andra myndigheter som har rätt att få dem. Också uppgifter om statsledningens beslut bör så snabbt som möjligt förmedlas till exempel till dem som deltar i hanteringen av en störningssituation.

En lägesbild upprätthålls inom många olika myndigheters verksamhetsområden och propositionen ger en samlad beskrivning av lägesbildsfunktionerna inom dessa olika områden. Det är förvaltningsområdets myndigheter som ansvarar för att sammanställa och analysera en egen lägesbild för sitt förvaltningsområde. Statsrådets lägescentral har för sin del till uppgift att samla in och analysera information från dessa olika källor för att stödja statsledningens beslutsfattande och verksamhet. Genom regleringen vill man försäkra sig om att ministerierna också i fortsättningen utgör stommen för lägesbilden så att statsrådets lägescentral utifrån deras rapporter kan utforma en förvaltningsövergripande lägesbild. Inom lägescentralen jobbar utöver en lägesbildskoordinator och en biträdande lägesbildskoordinator 8—12 jourhavande lägesbildsanalytiker.

Propositionen konstaterar de nya hot som de senaste tidernas omställningar i omvärlden har gett upphov till, och det anses att den nya lagen bidrar till att förbättra beredskapen för dessa nya säkerhetshot. Behovet av en föregripande lägesbild betonas också bland annat i bekämpningen av terrorism och beredskapen för internationella konflikter och hybridhot. I fråga om nya säkerhetshot hänvisar utskottet till sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd — SRR 5/2016 rd), särskilt i fråga om hybridhot, som omfattar bland annat cyberhot och informationspåverkan. Exempelvis i en situation där det i samhället cirkulerar allvarliga felaktiga uppgifter som har samband med samhällets säkerhet behöver statsledningen en tillförlitlig lägesbild i realtid som stöd för bland annat ett korrekt innehåll i den strategiska kommunikationen och för det strategiska och politiska beslutsfattandet.

Utskottet inskräpper att det är särskilt viktigt att statsledningen känner till vad som inträffat, de omständigheter som spelat in, olika inblandades mål och händelsernas möjliga utvecklingsalternativ i störningssituationer, där statsledningen snabbt måste fatta beslut som kan ha mycket omfattande konsekvenser. En analyserad och uppdaterad förvaltningsövergripande lägesbild stöder givetvis statsledningens beslutsfattande också i normalförhållanden.

Enligt det föreslagna 3 § 1 mom. har statsrådets lägescentral, trots det som föreskrivs om sekretessbelagd information, 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

Betänkande FvUB 6/2017 rd

dess. I 3 § 2 mom. i lagförslaget finns bestämmelser om begränsningar i rätten att lämna och ta emot information.

Utskottet konstaterar att villkoret om nödvändigheten av att lämna ut sekretessbelagda uppgifter har samband med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet uppmärksammar i sitt utlåtande att det inte framgår av lagförslaget vad som avses med en lägesbild. Eftersom lägescentralens rätt till information, som går före sekretessbestämmelserna, i lagförslaget är kopplad till att informationen är nödvändig för att sammanställa en lägesbild, måste bestämmelserna enligt grundlagsutskottets utlåtande till denna del kompletteras genom att lagen får en definition av lägesbild.

Förvaltningsutskottet föreslår med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att 1 § 2 mom. 2 punkten ändras så att den innehåller en definition av lägesbild. Förvaltningsutskottet föreslår att bestämmelsen får följande lydelse: ”2) sköta och koordinera förvaltningsövergripande uppgifter som hänför sig till upprätthållande, sammanställande, samordnande och förmedlande av *en beskrivning av de rådande förhållandena kring situationer som avses i 1 punkten, de händelser som lett till situationen i fråga, bakgrundsuppgifter om situationen och bedömningar av situationens utveckling samt olika aktörers aktionsberedskap (lägesbild)*”.

Vid utfrågningen av sakkunniga har utskottet gjorts uppmärksam på att det med stöd av lagförslaget är den utlämnande myndigheten som bedömer nödvändigheten av att uppgifterna lämnas ut. Som motiv anförs det i propositionen att nödvändighetsbedömningen görs bäst av den myndighet som innehar informationen. Det betyder också att den myndigheten ska bedöma lägescentralens och samtidigt statsledningens behov av att få en riktig helhetsbild av situationen. Vid utfrågningen av sakkunniga konstaterades härvidlag att motiven svårigen kan anses vara särskilt övertygande och att det inte är säkert att den föreslagna bestämmelsen i detta avseende i tillräcklig utsträckning svarar mot informationsbehovet, som i praktiken varierar stort och förändras snabbt.

Förvaltningsutskottet påpekar att det i den föreslagna 2 § står att 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*). Trots att det finns fog för kritiken vill utskottet ändå understryka att en säkerhetsincident alltid ska anmälas när den kan ha betydelse för utformningen av en lägesbild. Dessutom bör man utgå från att statsrådets lägescentral vid behov bistår den myndighet som lämnar ut information med att bedöma betydelsen av informationen.

Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet föreslår att 1 § 2 mom. ändras på ovan anført sätt och tillstyrker i övrigt lagförslaget utan ändringar med de ställningstaganden som framgår av detta betänkande. Utskottet konstaterar rent allmänt att utfrågningen av sakkunniga har aktualiserat också vissa andra frågor utöver de som granskas ovan. Utan att gå in på detaljer hänvisar utskottet utöver det som sägs ovan till det som sägs i proposi-

Betänkande FvUB 6/2017 rd

tionsmotiven. Om det uppstår problem vid tillämpningen av lagen, måste behovet av att komplettera och precisera regleringen bedömas separat senare.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 261/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

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 beskrivning av de rådande förhållandena kring situationer som avses i 1 punkten, de händelser som lett till situationen i fråga, bakgrundsuppgifter om situationen och bedömningar av situationens utveckling samt olika aktörers aktionsberedskap (lägesbild).**
- 3) sprida 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

Betänkande FvUB 6/2017 rd

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,

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 allvarig 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.

Betänkande FvUB 6/2017 rd

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 7.4.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Elsi Katainen cent
medlem Kari Kulmala saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.