

RP 259/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om statsrådets lägesbildsverksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om statsrådets lägesbildsverksamhet. I lagen ska statsrådets lägescentralers viktigaste uppgifter definieras och lägescentralens rätt att få information klarläggas samt föreskrivas om myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter. Syftet med lagen är att bidra till att trygga statsledningens, i detta sam-

manhang republikens president och statsrådet, och ministeriernas tillgång till information vid viktiga händelser som hänför sig till säkerheten, samt att öka informationsutbytet mellan myndigheterna.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2015.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet.....	5
2.3 Bedömning av nuläget	5
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	5
3.1 Målsättning.....	5
3.2 Alternativ för genomförandet.....	5
3.3 De viktigaste förslagen.....	6
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	6
4.1 Ekonomiska konsekvenser	6
4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	6
4.3 Samhälleliga konsekvenser	6
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	6
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	7
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	7
DETALJMOTIVERING	8
1 LAGFÖRSLAG	8
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	12
3 IKRAFTTRÄDANDE	12
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	12
LAGSFÖRSLAG	14
om statsrådets lägesbildsverksamhet.....	14

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten (5.12.2012) skapar tillgången till korrekt information och en tillförlitlig lägesbild förutsättningar för beslutsfattande. De ledningsarrangemang som gäller vid 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. Lägesbilden är en av de viktigaste beslutsgrunderna på alla verksamhetsnivåer. En tillförlitlig lägesbild, den behöriga myndighetens uppfattning om det inträffade och de faktorer som påverkat det och en bedömning av utvecklingsalternativen är en nödvändig förutsättning för beslutsfattandet på alla nivåer. Den behöriga myndigheten har det operativa ansvaret. Informationen måste i ett tillräckligt tidigt skede förmedlas till statsledningen. Med statsledningen avses i detta sammanhang republikens president och den inför riksdagen ansvariga ministär som består av statsministern och de övriga ministrarna. Att riksdagen får information kan säkerställas exempelvis i samband med att utskotten hörs. Statsledningen eller någon annan myndighet kan också ha information som den behöriga myndigheten inte har. Därför bör vikten av ömsesidig kommunikation betonas.

Beslutsfattarna bör på alla nivåer förfoga över en lägesuppfattning som baserar sig på en tillförlitlig lägesbild och som är analyserad och aktuell. Analys och analysförmåga får allt större betydelse i synnerhet vid snabba förändringar i säkerhetsmiljön då osäkerheten ökar och behovet av framsyn accentueras. De högsta statsorganen ska sörja för hela samhällets säkerhet.

Enligt 3 § i grundlagen är statens centrala högsta institutioner riksdagen, republikens president och statsrådet samt i högsta dö-

mande instans högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet. Om krig och fred beslutar republikens president med riksdagens samtycke. Enligt grundlagens 58 § fattar republikens president sina beslut i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande. Enligt 2 § i lagen om militär krishantering (211/2006) fattas beslut om Finlands deltagande i eller utträde ur militär krishantering i varje enskilt fall av republikens president utifrån statsrådets förslag till avgörande. Det viktigaste forumet för samarbetet mellan republikens president och statsrådet är mötena mellan republikens president och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Frågor som hör till området för den övergripande säkerheten och som inte hör till ansvarsområdet för utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet behandlas under ledning av statsministern vid regeringens överläggningar och i de berörda ministerutskotten och ministerarbetsgrupperna.

Statsrådet har en central ställning som utövare av statens högsta regeringsmakt. Enligt grundlagens 67 § 1 mom. avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Begreppet statsråd har enligt nuvarande praxis två betydelser. Dels avses den inför riksdagen ansvariga ministären, som består av statsministern och övriga ministrar, dels den organisationshelhet som statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna bildar. För att säkerställa statsrådets funktionsförmåga måste statsrådets verksamhet tryggas i alla lägen och under alla förhållanden. I beredskapslagen (1552/2011) och lagen om försvarstillstånd (1083/1991) bestäms det om myndigheternas befogenheter i undantagsförhållanden. Enligt 6 § i beredskapslagen beslutar statsrådet i samverkan med republikens president att undantagsförhållanden råder i landet.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

I 1 § i förordningen om statsrådets kansli (393/2007) fastställs statsrådets kanslis uppgifter. Enligt paragrafens 24 punkt hör sammanställandet av en allmän lägesbild av säkerheten till statsrådets kanslis uppgifter. I 5 § i arbetsordningen för statsrådets kansli (242/2012) anges det att sammanställandet av den allmänna lägesbilden av säkerheten hör till beredskapsavdelningens uppgifter. I samband med omorganiseringen av statsrådets kansli inrättades den 1 juni 2012 en enhet som ansvarar för lägesbildsverksamheten. Enligt 12 § 6 punkten i reglementet för statsrådet (262/2003) hör till statsrådets kanslis ansvarsområde statsrådets gemensamma lägesbild, beredskap och säkerhet samt den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer.

Bestämmelser om statsledningens centraliserade tillgång till information och lägesbildsverksamhet har inte utfärdats på lagnivå. I statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället (16.12.2010) konstateras det att upprätthållande av en lägesbild för statsledningen hör till statsrådets kanslis strategiska uppgifter. Ett motsvarande konstaterande finns i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten, enligt vilken vid statsrådets kansli finns statsrådets lägescentral, som tar fram information om händelser i realtid och skapar en lägesbild för statsledningen som har sammanställts utifrån uppgifter från de behöriga myndigheterna. Lägescentralen sammanför uppgifter från olika förvaltningsområden och lämnar utifrån dem en rapport till statsledningen. På motsvarande sätt ger lägescentralen vid behov den behöriga myndigheten uppgifter om helhetsläget.

I statsrådets principbeslut om en strategi för tryggande av samhällets livsviktiga funktioner (27.11.2003) förutsattes det att en förvaltningsområdena gemensam lägesbild utformas och upprätthålls som stöd för statsledningen. I statsrådets kanslis anvisning till ministerierna (Jour- och larmarrangemang i statsrådet, 1491/60/2005) fastställs de förfaranden som gäller vid utbyte av information inom statsrådet. Enligt anvisningen ska stats-

rådets kansli informeras om en händelse som innebär betydande risker för befolkningens säkerhet, en säkerhetskändelse som väcker avsevärt offentligt intresse och hotande händelser som eventuellt förutsätter åtgärder av statsrådet. Beredskapsarrangemangen inom de olika förvaltningsområdena bildar den stomme utifrån vilken myndigheterna reagerar på störningssituationer. Statsrådets lägescentral samordnar vid behov upprättandet av en lägesbild, tillsammans med den ansvariga myndigheten och med de andra myndigheter som deltar i hanteringen av en störningssituation (Statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten). Statsrådets lägescentral är kontaktpunkt för ministeriernas beredskapsjour. Den informerar dygnet runt förvaltningsområdena om upptäckta händelser och sammankallar vid behov samarbetsorganen och de sakkunniga som behövs från de olika förvaltningsområdena för att trygga en tidsenlig informationstillgång (Statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället). Syftet med statsrådets nuvarande jourverksamhet är dels att trygga statsledningens tillgång till information, dels att stödja samarbetet mellan ministerierna och förvaltningen under dem under alla förhållanden och alla tider på dygnet.

Behörighetsfördelningen mellan statsrådet och myndigheterna har förtydligats genom statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten, enligt vilket utgångspunkten är den att man fungerar med den myndighetsorganisation och enligt de verksamhetsmodeller som tillämpas under normala förhållanden. Den behöriga myndigheten leder den operativa verksamheten. Enligt 68 § 1 mom. 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.

Statsledningens centraliserade tillgång till information och lägesbildsverksamhet har utvecklats under de senaste åren. År 2012 fanns i Finland 35 lägescentraler vars uppgifter gällde samhällets vitala funktioner och kritiska infrastruktur. Statsrådets lägesbildsverksamhet har behandlats i kommittébetänkandet Beredskap och övergripande säkerhet (21/2010) och i rapporten Lägesbildsverk-

samheten för statsministern och statsrådets medlemmar (29.2.2012).

2.2 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Samarbetet med internationella aktörer är en central del av skapandet av en lägesuppfattning. De viktigaste samarbetsparterna är för närvarande de nordiska länderna, Europeiska unionen (EU) och Förenta nationerna (FN).

I Sverige har man utvecklat krisberedskapen sedan naturkatastrofen i Sydostasien år 2004. Enligt 15 § i förordningen om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942) ska varje myndighet efter förfrågan från Regeringskansliet eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap lämna den information som behövs för samlade lägesbilder (2008:1003).

2.3 Bedömning av nuläget

Statsrådets lägescentral har sedan 2007 verkat dygnet runt i statsrådets kanslis utrymmen i statsrådsborgen. Informationen mellan lägescentralen, ministerierna och myndigheterna har i regel löpt smidigt. Brister i informationsgången har i allmänhet berott på att information inte lämnas till lägescentralen regelbundet. Detta gäller även ministerierna och förvaltningen under dem. Myndigheterna agerar enligt rutiner och praxis som baserar sig på författningar utan att förfarandenas tillräcklighet bedöms från fall till fall. Eftersom det inte på lagnivå har föreskrivits om skyldighet för statsrådets lägescentral att lämna uppgifter har skyldigheten bedömts från fall till fall med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller den speciallagstiftning som gäller myndighetens ansvarsområde. Statsrådets lägescentralens roll som den funktion som samlar information och tar fram en lägesbild för statsledningen och ministerierna har inte heller alltid varit tydlig.

Statsrådets lägescentral sköter uppgifter i anslutning till upprätthållande av en lägesbild för den övergripande säkerheten, sammanställande, samordning och distribution av en sektorsövergripande lägesbild vid störnings-

situationer, skapande av en förutseende lägesbild, internationella kontaktpunktsfunktioner samt stöd för utvecklandet av de behöriga myndigheternas lägesbildsfunktioner. Hos lägescentralen har under de senaste åren koncentrerats internationella kontaktpunktsfunktioner som baserar sig på internationella fördrag som är förpliktande för Finland och på Europeiska rådets beslut enligt vilka Finland ska ha en larm- och jourenhet som uppfyller internationella krav. Från larm- och jourenheten kan man inleda de åtgärder som behövs för att ge och ta emot hjälp. Statsrådets lägescentral är Finlands nationella kontaktpunkt för utbyte av information om EU:s krissamordningsarrangemang och räddningstjänst.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

I enlighet med riktlinjerna i statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten ska statsrådets lägescentralens verksamhets- och ledningsmodeller samt informationsgången ses över så att de motsvarar de krav som den förändrade omvärlden ställer. Centrala frågor är informationsgången mellan statsrådets lägescentral och myndigheterna och de författningsändringar som gäller detta. Att informationen går i vardera riktningen ska säkerställas genom lag så att statsrådets lägescentral kan lämna uppgifter om helhetsläget till myndigheterna, utöver vilket lägescentralen 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 (inklusive säkerhetsklassificerat material).

3.2 Alternativ för genomförandet

Republikens president, statsrådet och ministerierna behöver en helhetsbild av situationer under normala förhållanden, störningssituationer och undantagsförhållanden utifrån vilken de kan fatta prioriterade beslut om fortsatta åtgärder. Uppgifter som gäller statsrådets beslutsfattande och stödet för regeringens arbete hör enligt reglementet för stats-

rådet och förordningen om statsrådets kansli till statsrådets kansli. Därför hör enligt statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten upprätthållandet av statsledningens lägesbild till statsrådets kanslis strategiska uppgifter. Det åligger statsrådets kansli att besluta om den organisatoriskt mest ändamålsenliga placeringen av statsrådets lägescentral. För att säkerställa informationsgången och tillgodose de särskilda krav som ställs på behandlingen av sekretessbelagt informationsmaterial behöver bestämmelser utfärdas om statsrådets lägescentralens verksamhet.

3.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om statsrådets lägesbildsverksamhet. I lagen föreslås bestämmelser om statsrådets lägescentral och dess uppgifter, om lägescentralens rätt att få information och informationsförmedling samt om myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter. Enligt lagen ska myndigheterna anmäla säkerhetsincidenter till statsrådets lägescentral. Statsrådets lägescentral kan för sin del ge myndigheterna information om helhetsläget i fråga om säkerhetsincidenter. Anmälningsskyldigheten gäller också sekretessbelagda uppgifter. Den myndighet som har informationen ska göra en nödvändighetsprövning beträffande utlämnandet av uppgifterna. Statsrådets lägescentralens rätt att få information åsidosätter inte det som gäller i fråga om sådana sekretessbelagda uppgifter för vars utlämnande det ställs villkor exempelvis i internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. Rätten att få information omfattar inte heller uppgifter som hör till kärnområdet för skyddet för privatlivet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Genom lagen utfärdas bestämmelser om statsrådets lägescentral, om skyldigheten att lämna ut uppgifter och om rätten att få information. Statsrådets lägescentral finns vid statsrådets kansli. Vid statsrådets kansli finns redan en lägesbildsfunktion, och lönerna för lägescentralens personal betalas ur statsrådets

kanslis omkostnadsmoment. Lagen förutsätter inga tilläggsresurser för statsrådets kanslis del. Eftersom regleringen gäller skyldigheten att lämna uppgifter och rätten att få information har propositionen inga ekonomiska konsekvenser. Genom lagen inrättas inget självständigt ämbetsverk. Det uppdrag att lämna uppgifter som regleras genom lagen kommer att ha ringa konsekvenser för ministeriernas och de övriga ämbetsverkens arbetsuppgifter och organisering. I fråga om dem kommer den lagstadgade uppgiften att kräva att befintliga resurser omfördelas för denna uppgift. Uppdraget att lämna uppgifter förutsätter inga särskilda jourarrangemang. Verksamheten sköts inom de fastställda ramarna för statsfinanserna och de godkända statsbudgetarna.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Enligt lagförslaget ska myndigheten informera statsrådets lägescentral om olyckor, farosituationer, exceptionella händelser eller andra, motsvarande störningar eller hot om störningar inom det egna verksamhetsområdet som kan vara av betydelse vid sammanställandet av en lägesbild. Ministerierna ska organisera sin verksamhet så att informationsgången enligt lagförslaget kan säkerställas. Detta förutsätter att det utarbetas anvisningar.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Genom lagen förtydligas statsrådets lägescentralens rätt att få information och föreskrivs om myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter. Syftet med lagen är att bidra till att trygga republikens presidents, statsrådets och ministeriernas tillgång till information vid viktiga händelser som hänför sig till säkerheten samt att öka informationsutbytet mellan myndigheterna.

En tillförlitlig lägesbild i realtid ger statsledningen större handlingsmöjligheter när det gäller att sörja för säkerheten i samhället.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid statsrådets kansli. I beredningsgruppen ingick utöver företrädare för statsrådets kansli företrädare för utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. De övriga ministerierna utsåg inga medlemmar till arbetsgruppen.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Utlåtande om förslaget till proposition begärdes av samtliga ministerier. Utlåtanden inhämtades av statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet samt justitiekanslersämbetet.

Remissinstanserna ansåg det överlag vara viktigt att statsrådets lägesbildsverksamhet utvecklas. I flera yttranden fäste man uppmärksamhet vid den reglering som gäller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter och i synnerhet vid skyddet för känsliga personuppgifter. Dessutom betonades i yttrandena att ministerierna bör ha möjlighet att besluta om hur de vill organisera informationsgång-

en inom sitt förvaltningsområde. De olika förvaltningsområdena har olika arrangemang bl.a. i fråga om jour- och beredskapstjänstgöring. I flera yttranden underströk man att den behöriga myndigheten leder den operativa verksamheten och betonade vikten av att informationen går i vardera riktningen. I inrikesministeriets yttrande noterades det att varken myndighetens anmälningskyldighet eller lägescentralens rätt att få information får försvåra den behöriga myndighetens verksamhet. Inrikesministeriet ansåg det dessutom vara viktigt att de uppgifter som statsrådets lägescentral har som kontaktpunkt tryggas i lagen så att uppgifterna har åtminstone samma räckvidd som de nuvarande arrangemangen. Enligt social- och hälsovårdsministeriets yttrande bör ministerierna och förvaltningsområdenas expertorganisationer få bedöma innebörden av händelser inom sina egna förvaltningsområden.

Efter remissbehandlingen har det med utgångspunkt i remissyttrandena gjorts flera ändringar och preciseringar i utkastet till proposition. Utlåtande begärdes och inhämtades av republikens presidents kansli. Republikens presidents kansli ansåg det vara viktigt att den behövliga informationsgången till statsledningen säkerställs också i de fall där arbetet med att sammanställa en analys utifrån uppgifter från olika källor fortfarande pågår. Alla som vid ett givet tillfälle deltar i beslutsfattandet ska ha tillgång till samma information.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1 §. *Statsrådets lägescentral.* I den föreslagna paragrafens 1 mom. föreskrivs det om statsrådets lägescentral, som finns vid statsrådets kansli. Med statsrådet avses här den organisatoriska helhet som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Statsrådets kansli ansvarar för att lägescentralen i organisatoriskt hänseende placeras så att arbetet under alla förhållanden stöder statens högsta beslutsfattande och statsrådets verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Enligt statsrådets principbeslut om den övergripande säkerheten och statsrådets principbeslut om en säkerhetsstrategi för samhället hör upprätthållandet av statsledningens lägesbild till statsrådets kanslis strategiska uppgifter. I detta syfte finns vid statsrådets kansli statsrådets lägescentral, som tar fram information om händelser i realtid och skapar en lägesbild för republikens president, statsrådet och ministerierna som har sammanställts utifrån uppgifter från de behöriga myndigheterna. Lägescentralen sammanför uppgifter från olika förvaltningsområden och lämnar utifrån dessa uppgifter en rapport till republikens president, statsrådet och ministerierna. Att riksdagen får information kan säkerställas exempelvis i samband med att utskotten hörs. Bestämmelser om lägesbildsverksamheten i statsrådet eller om hur den placeras sig organisatoriskt har inte tidigare utfärdats på lagnivå. Lägesbildverksamhet som stöder statsrådets beslutsfattande har emellertid redan i flera års tid bedrivits som en del av statsrådets kanslis uppgifter.

Enligt det föreslagna 2 mom. hör till statsrådets lägescentralens uppgifter att sammanställa och sprida information om säkerhetsläget och om betydande störningar och störningshot som riktar sig mot säkerheten i samhället, till stöd för statsledningens och ministeriernas verksamhet och beslutsfattande. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i sak det som är statsrådets lägescentralens huvudsakliga uppgift i dag. Utöver en definition av statsrådets lägescentralens huvudsakliga uppgift utgör 2 mom. en definition av begreppet lägesbild.

Utöver sammanställandet av statsledningens allmänna lägesbild ska lägesbildsfunktionen sammanställa och, tillsammans med de ministerier och behöriga myndigheter som hanterar säkerhetsfrågor, vid behov samordna de föregripande översikter som gäller frågor som är centrala med tanke på den övergripande säkerheten (förtutseende lägesbild). Statsrådets lägescentral sköter också andra uppgifter i anslutning till upprätthållande av en lägesbild, sammanställande, samordning och distribution av en sektorsövergripande lägesbild vid störningssituationer, internationella kontaktpunktsfunktioner samt stöd för utvecklandet av de behöriga myndigheternas lägesbildsfunktioner.

Syftet med lägesbildsverksamheten är att ge republikens president, statsrådet och ministerierna en klarare lägesuppfattning och stödja statsledningens beslutsfattande och kommunikation. Tillgången till korrekt information och en tillförlitlig lägesbild skapar förutsättningar för beslutsfattande. De ledningsarrangemang som gäller vid 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. Lägesbilden är en av de viktigaste beslutsgrunderna på alla verksamhetsnivåer. En tillförlitlig lägesbild, dvs. den behöriga myndighetens uppfattning om det inträffade och de faktorer som påverkat det och en bedömning av utvecklingsalternativen, är en nödvändig förutsättning för beslutsfattandet på alla nivåer. Den behöriga myndigheten har det operativa ansvaret. Informationen måste i ett tidigt skede förmedlas till statsledningen och ministerierna. På motsvarande sätt kan statsledningen eller någon annan myndighet ha information som den behöriga myndigheten inte har. Därför måste informationsgången till den behöriga myndigheten säkerställas. På grund av de befintliga resurserna för jourtjänstgöring vid statsrådets lägescentral ska det stöd som gäller trygghandlet av informationsgången primärt

inriktas på statsledningens och ministeriernas behov. Om en störning eller ett hot om störning har betydelse för myndighetens verksamhet tryggar lägescentralen informationsgången till den behöriga myndigheten enligt den prioritetsordning som uppgifterna kräver.

De uppgifter som hör till statsrådets lägescentral påverkar inte beredningen av ärenden eller beslutsfattandet inom de enskilda ansvarsområdena. I 67 § i grundlagen föreskrivs om beslutsfattandet i statsrådet. Enligt paragrafen avgörs 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 grundlagens 68 § 1 mom. svarar ministeriet inom sitt ansvarsområde för beredningen av de ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Ministeriet leder verksamheten på sitt ansvarsområde och samarbetar vid behov med de övriga förvaltningsområdena. För den allmänna samordningen av hanteringen av störningssituationer ansvarar vid statsrådet statsrådets kansli inom ramen för uppgiften att biträda statsministern vid den allmänna ledningen av statsrådet. Enligt 8 § i lagen om statsrådet (175/2003) behandlas fördrag och andra internationella förpliktelser av det ministerium till vars ansvarsområde fördraget eller förpliktelsen enligt sakinnehållet hör.

Enligt det föreslagna 3 mom. sköter statsrådets lägescentral uppgifter som kontaktpunkt i anslutning till statsrådets gemensamma beredskap. Närmare bestämmelser om uppgifterna utfärdas enligt förslaget genom förordning av statsrådet. Med beredskap avses den verksamhet genom vilken det säkerställs att uppgifterna kan skötas så störningsfritt som möjligt i alla situationer. Som stöd för ledningen av och beslutsfattandet i statsrådet ansvarar statsrådets kansli med stöd av 12 § 6 punkten i reglementet för statsrådet även för statsrådets gemensamma beredskap. Statsrådets lägescentral är för närvarande nationell kontaktpunkt för EU:s krissamordningsarrangemang på politisk nivå och för EU:s räddningstjänstverksamhet. Avsikten är att statsrådets lägescentral ska kunna sköta även andra uppgifter som kon-

taktpunkt i anslutning till statsrådets gemensamma beredskap.

2 §. Anmälningsskyldighet. I den föreslagna paragrafens 1 mom. föreskrivs om myndighetens anmälningsskyldighet vid säkerhetsincidenter. Enligt momentet ska en myndighet informera statsrådets lägescentral om olyckor, farosituationer eller andra, motsvarande störningar eller hot om störningar inom det egna verksamhetsområdet som kan vara av betydelse vid sammanställandet av en lägesbild. Med myndighet avses i detta moment ett offentligt samfund, exempelvis ett permanent kommunalt eller statligt organ, som genom författningar getts behörighet och skyldighet att sköta vissa uppgifter inom sitt eget verksamhetsområde. Med myndighet avses också statens förvaltningsmyndigheter, exempelvis ministerierna. Information som förmedlas från den behöriga myndigheten till statsrådets lägescentral kan gå via ministeriet, men information kan också komma direkt till statsrådets lägescentral beroende på hur informationsgången har organiserats på ministeriets ansvarsområde. Information som är av betydelse för sammanställandet av en lägesbild är exempelvis information om en händelse som innebär betydande risker för befolkningens säkerhet, en säkerhetsincident som väcker avsevärt offentligt intresse och hotande händelser som eventuellt förutsätter åtgärder av statsrådet. Vad som ska betraktas som betydelsefull information bedömer den myndighet vars verksamhetsområde saken gäller. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar de gällande principer man följer i dag och enligt vilka förvaltningsområdenas beredskapsarrangemang och ministeriernas beredskapsjour tillsammans med de olika förvaltningsområdenas lägescentraler bildar den stomme utifrån vilken man reagerar på störningssituationer i statsrådet. Statsrådets lägescentral är kontaktpunkt för ministeriernas beredskapsjour. Avsikten är inte att anmälningsskyldigheten ska medföra skyldighet att ha extra jourtjänst.

Enligt det föreslagna 2 mom. kan ett ministerium besluta om hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras i fråga om de myndigheter som hör till dess ansvarsområde. Varje ministerium ska således få avgöra hur informationsgången till statsrådets lägescentral ska

organiseras inom ministeriets förvaltningsområde. Bland alternativen finns exempelvis jour- och beredskapsarrangemang eller att ministerierna utfärdar anvisningar om organiseringen av informationsgången.

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 är nödvändig för sammanställandet av en lägesbild. En betydande del av den information som statsrådets lägescentral behöver består av uppgifter som fås från offentliga källor. Utöver det informationsmaterial som fås från offentliga källor sammanställer statsrådets lägescentral offentlig och sekretessbelagd myndighetsinformation. Med stöd av det föreslagna 1 mom. ska statsrådets lägescentral trots sekretessbestämmelserna ha rätt att få den information om säkerhetsincidenter som är nödvändig för sammanställandet av en lägesbild.

Rätten att få information begränsar sig till uppgifter som är nödvändiga med tanke på sammanställandet av en lägesbild. I praktiken är det den myndighet vars verksamhetsområde saken gäller som ska bedöma vad som ska betraktas som nödvändig information. 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 åtgärderna tillräcklig helhetsbild av säkerhetsincidenten.

Trots att rätten att få information i princip går före sekretessbestämmelserna ska den emellertid inte utsträckas till att omfatta allt informationsmaterial som myndigheterna har. Bestämmelser om detta finns i det föreslagna 2 mom. Utgångspunkten har varit att statsrådets lägescentralers rätt att få information inte behöver utsträckas till att omfatta den information som regleras i momentet för att lägescentralen ska kunna sköta den uppgift som fastställts för den. I det föreslagna 2 mom. har sekretessbestämmelserna i 24 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) använts för att begränsa rätten att få information.

Enligt den föreslagna 2 mom. 1 punkten ska lägescentralens rätt att få information inte gälla uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 25—27 och 29 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller motsvarande uppgifter, eller uppgifter som avses i de lagrummen eller motsvarande uppgifter som är sekretessbelagda enligt någon annan lag. Enligt 24 § 1 mom. 25 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är handlingar som innehåller uppgifter om en klient hos socialvården eller en enskild kund hos arbetsförvaltningen samt de förmåner eller stödåtgärder eller den socialvårdsservice eller den service för arbetsförvaltningens enskilda kunder denne erhållit eller uppgifter om en persons hälsotillstånd eller handikapp, den hälsovård eller rehabilitering som denne har erhållit eller uppgifter om någons sexuella beteende eller inriktning sekretessbelagda. Enligt 1 mom. 26 punkten i paragrafen är handlingar som innehåller känsliga omständigheter som gäller privatlivet för någon som misstänks för brott, en målsägande eller någon annan som har samband med ett brottmål samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om ett brottsoffer sekretessbelagda, om utlämnandet av uppgifter kränker offrets rättigheter, minnet av offret eller offrets närstående, förutsatt att utlämnandet av uppgifter inte är nödvändigt för utförande av ett myndighetsuppdrag. I 1 mom. 27 punkten bestäms det om sekretess för handlingar som innehåller uppgifter om rättspsykiatrisk sinnesundersökning av en åtalad, personundersökning av en ung förbrytare, verkställighetsplan för ungdomsstraff, lämplighetsutredning i samband med samhällstjänst som utförs i stället för fängelsestraff, utredning av förutsättningarna för övervakningsstraff och dess verkställighetsplan, preciserad verkställighetsplan, plan för strafftiden, frigivningsplan, övervakningsplan samt utlåtande som lämnats för förfarandet vid frigivning av långtidsfångar. Enligt 1 mom. 29 punkten är handlingar som innehåller uppgifter om psykologiska test eller lämplighetsprov som gäller en person eller resultatet av dem eller bedömning för placering av en värnpliktig, val av en anställd eller fastställande av avlöningsgrund sekretessbelagda. Enligt förslaget

ska lägescentralens rätt att få information inte heller gälla uppgifter som avses i lagrummet eller motsvarande uppgifter när de är sekretessbelagda enligt någon annan lag. Den föreslagna punkten innebär att lägescentralens rätt att få information inte ska omfatta uppgifter som hör till kärnområdet för skyddet för privatlivet.

Enligt den föreslagna 2 punkten ska statsrådets lägescentralens rätt att få information inte gälla uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 16 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt uppgifter som myndigheten med stöd av 28 § i den lagen eller någon annan bestämmelse eller med samtycke av den som lämnat uppgiften fått för ett forsknings- och utredningsarbete som myndigheten utför. 24 § 1 mom. 16 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet som nämns i den föreslagna bestämmelsen gäller uppgiftslämnarens skydd för berättigade förväntningar. Syftet med tystnadsplikten är att trygga myndigheternas möjligheter att få uppgifter för statistikföring och forskning. Enligt punkten är sådana uppgifter sekretessbelagda som frivilligt överlämnats till en myndighet. Enligt förslaget ska lägescentralens rätt att få information inte heller gälla uppgifter myndigheten med stöd av 28 § i ovan nämnda lag eller någon annan bestämmelse eller med samtycke av den som lämnat uppgiften fått för ett forsknings- och utredningsarbete som myndigheten utför.

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 informations säkerhet (588/2004), eller andra sådana uppgifter som en myndighet i en annan stat eller ett internationellt organ har gett till myndigheterna på det villkor 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 informations säkerhet finns det i regel inga hinder för att information lämnas ut ex-

empelvis för ändamål som avses i den föreslagna lagen med samtycke av den andra stat eller det internationella organ som lämnat informationen.

Vid informationsförmedlingen ska de allmänna kraven på informationssäkerhet i fråga om hanteringen av handlingar beaktas. 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. Enligt den föreslagna paragrafen får statsrådets lägescentral trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter som den fått med stöd av denna lag till republikens president, statsrådet och ministerierna samt till de behöriga myndigheterna, om uppgifterna behövs som stöd för det beslutsfattande som rör statens säkerhet eller för att avvärja en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten. På ministeriernas sändlistor kan finnas exempelvis kanslicheferna, beredskapscheferna, beredskapssekreterarna och ministeriernas beredskapsjourhavande. Med statens säkerhet avses i detta sammanhang hela samhällets säkerhet. Det väsentliga med lägesbilden är att den är uppdaterad och ger en analyserad helhetsbild. Exempelvis detaljerade uppgifter om en förundersökning behövs endast i exceptionella fall i statsrådets beslutsfattande. Vid olyckshändelser är olyckans omfattning och sådana uppgifter som behövs för att bedöma behovet av samarbete och handräckning mellan myndigheterna viktigare än personuppgifter som gäller förolyckade och skadade personer. Det kan emellertid vara svårt att sammanställa myndighetsinformation så att den hålls på en allmän nivå. Därför kan lägesbilden innefatta sekretessbelagda uppgifter. Sådana uppgifter lämnas ut om det är nödvändigt antingen som stöd för det beslutsfattande som rör statens säkerhet eller för att avvärja en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten. Sekretessbelagd informa-

tion lämnas inte ut till andra instanser än de som nämns i paragrafen.

5 § Ikraftträdande. Paragrafen innefattar en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Närmare bestämmelser om statsrådets lägescentralers uppgifter som internationell kontaktpunkt utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att lägescentralen ska kunna ha sådana kontaktpunktsuppgifter i anslutning till statsrådets gemensamma beredskap som baserar sig på internationella överenskommelser eller beslut. Avsikten är inte att koncentrera uppgifterna som internationell kontaktpunkt till lägescentralen överlag, utan de ska begränsas till sådana kontaktpunktsuppgifter som hänför sig till statsrådets gemensamma beredskap. För närvarande är lägescentralen kontaktpunkt för EU:s krissamordningsarrangemang och EU:s räddningstjänst.

3 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2015.

4 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

De allmänna grunderna för statsförvaltningens organ ska enligt 119 § 2 mom. i grundlagen regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Lägescentralens i det föreslagna 1 § 3 mom. avsedda uppgift som kontaktpunkt omfattar inte utövning av offentlig makt. På grund av uppgiftens faktiska innebörd anses det emellertid vara nödvändigt att uppgiften anges i lag.

Enligt 80 § 1 mom. i 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. Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis begränsar den bestämmelsen direkt tolkningen av bestämmelserna om bemyndigande och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av be-

myndigandena. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att bestämmelser om bemyndigande genom lag ska vara exakta och noggrant avgränsade (se t.ex. GrUU 25/2005 rd och GrUU 34/2009 rd). Enligt det föreslagna 1 § 3 mom. sköter statsrådets lägescentral för centralen anvisade uppgifter som kontaktpunkt i anslutning till statsrådets gemensamma beredskap. Närmare bestämmelser om uppgifterna utfärdas genom förordning av statsrådet. Avsikten är att det genom statsrådsförordningen ska beslutas vilka kontaktpunktsuppgifter i anslutning till statsrådets gemensamma beredskap som ska höra till statsrådets lägescentral. Förordningens tillämpningsområde är exakt och noggrant avgränsat.

Grundlagens 10 § 1 mom. innehåller en generalklausul om skyddet för privatlivet enligt vilken vars och ens privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt det föreslagna 3 § 1 mom. ska statsrådets lägescentral trots sekretessbestämmelserna ha rätt att få den information om säkerhetsincidenter som är nödvändig för sammanställandet av en lägesbild. Då rätten att få information går före sekretessbestämmelserna har utskottet ansett att det i sista hand är 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 (se t.ex. GrUU 62/2010 rd). Grunden för lägescentralens rätt att få information är centralens uppgift att sammanställa och sprida information om säkerhetsläget och om betydande störningar och störningshot som riktar sig mot säkerheten i samhället till stöd för republikens presidents, statsrådets och ministeriernas verksamhet och beslutsfattande. Vidare ska lägescentralens rätt att få information endast gälla uppgifter som är nödvändiga för sammanställandet av en lägesbild (se t.ex. GrUU 19/2012 rd). Lägescentralens rätt att få information ska inte heller gälla alla uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet och personuppgifter, utan de uppgifter som hör till kärnområdet för skyddet för privatlivet ska enligt det föreslagna 3 § 2 mom. inte omfattas av rätten att få information.

Lägescentralens rätt att få information möjliggör en relativt bred och ospecificerad rätt att få information bl.a. när det gäller sekretessbelagda personuppgifter. Sammanställandet av en lägesbild är verksamhet där det är svårt att på förhand avgöra från vilken myndighet uppgifter eventuellt kan behövas och med vilket innehåll. Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 62/2010 rd) strider i lagstiftning som denna en till nödvändighetskriteriet kopplad något generös rätt att få uppgifter inte mot grundlagen, särskilt när kretsen av dem som får uppgifter är mycket snäv och syftet för vilket uppgifterna ges är tämligen smalt. I det föreslagna 3 § 1 mom. är statsrådets lägescentral den som får uppgifter medan syftet för vilket uppgifterna ges är sammanställande av en lägesbild.

Enligt den föreslagna 4 § får lägescentralen trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter som den fått med stöd av denna lag till republikens president, statsrådet och ministerierna samt till de behöriga myndigheterna. Lägescentralens rätt att lämna ut uppgifter anknyter till att den myndighet som får uppgifterna behöver dem som stöd för det beslutsfattande som rör statens säkerhet eller för att avvärja en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten. I enskilda fall kan detta åsidosätta sekretessgrunden (se t.ex. GrUU 62/2010 rd). Av-

sikten är att lägescentralen endast ska få lämna ut uppgifter som den fått med stöd av denna lag. Därmed kommer uppgifter som hör till kärnområdet för skyddet för privatlivet med stöd av det föreslagna 3 § 2 mom. inte att höras till de uppgifter som lämnas ut. Rätt att få information har enligt förslaget förutom statsledningen även ministerierna och de behöriga myndigheterna. Kretsen av myndigheter som får uppgifter lämnas ospecificerad i förslaget, eftersom de är svårt att på förhand avgöra vilken myndighet som kan behöva information. I praktiken överlämnas information som lägescentralen innehar till endast ett fåtal myndigheter. Utanför ministerierna överlämnas uppgifter exempelvis till försvarsmaktens operationscenter, polisstyrelsen, skyddspolisen och gränsbevakningsväsendet. Det rör sig ofta om situationer där information som fås av en myndighet behöver förmedlas till flera behöriga myndigheter. Ändamålet för vilket uppgifterna lämnas ut är bundet till det beslutsfattande som rör statens säkerhet eller avvärjandet av en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten.

Propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om statsrådets lägesbildsverksamhet

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Statsrådets lägescentral

Vid statsrådets kansli finns statsrådets lägescentral.

Till statsrådets lägescentralers uppgifter hör att sammanställa och sprida information om säkerhetsläget och om betydande störningar och störningshot som riktar sig mot säkerheten i samhället till stöd för republikens presidents, statsrådets och ministeriernas verksamhet och beslutsfattande (lägesbild).

Statsrådets lägescentral sköter de uppgifter som kontaktpunkt i anslutning till statsrådets gemensamma beredskap som anvisats centralen. Närmare bestämmelser om statsrådets lägescentralers uppgifter som kontaktpunkt utfärdas genom förordning av statsrådet.

2 §

Anmälningsskyldighet

En myndighet ska informera statsrådets lägescentral om olyckor, farosituationer, exceptionella händelser eller andra, motsvarande störningar eller hot om störningar inom det egna verksamhetsområdet som kan vara av betydelse vid sammanställandet av en lägesbild (säkerhetsincident).

Ett ministerium kan besluta om hur anmälningskyldigheten ska fullgöras i fråga om de myndigheter som hör till dess ansvarsområde.

3 §

Statsrådets lägescentralers rätt att få information

Statsrådets lägescentral har trots sekretessbestämmelserna rätt att få den information om säkerhetsincidenter som är nödvändig för sammanställandet av en lägesbild.

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

1) uppgifter som avses i 24 § 1 mom. 25—27 och 29 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eller sådan uppgifter som avses i de punkterna som är sekretessbelagda enligt någon annan lag,

2) uppgifter som är sekretessbelagda enligt 24 § 1 mom. 16 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet samt uppgifter som myndigheten med stöd av 28 § i den lagen eller någon annan bestämmelse eller med samtycke av den som lämnat uppgiften fått för ett forsknings- och utredningsarbete som myndigheten utför,

3) uppgifter som hör till tillämpningsområdet för lagen om internationella förpliktelser som gäller informations säkerhet (588/2004), eller andra sådana uppgifter som en myndighet i en annan stat eller ett internationellt organ har gett till myndigheterna på det villkor 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.

4 §

Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Statsrådets lägescentral får trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter som den fått med stöd av denna lag till republikens president, statsrådet och ministerierna samt till de behöriga myndigheterna, om uppgifterna behövs

1) som stöd för det beslutsfattande som rör statens säkerhet eller

2) för att avvärja en omedelbart förestående allvarlig fara som hotar den allmänna säkerheten.

5 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 27 november 2014

Statsministerns ställföreträdare, finansminister

ANTTI RINNE

Statssekreterare *Mikka Rainiala*