

Protokoll fört vid pleniföredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Närvarande

VT, HJ, RH, AH-J, AH, FK, CW

Frånvarande

Ordförande

Lantråd

Veronica Thörnroos

Föredragande

Vicelantråd

Harry Jansson

Justerat

Omedelbart

Protokollförelse

Rättschef

Michaela Slotte

Nr 6

Utrikesministeriets begäran om utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet och av säkerhetsbestämmelserna samt om uppsägning av det administrativa arrangemanget för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen.

ÅLR 2023/2747

247 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande enligt bilaga.

Hänvisning
VN/31134/2022

Utrikesministeriet

Kontaktperson
Michaela Slotte

kirjaamo.um@formin.fi

Ärende

Utlåtande gällande utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet och av säkerhetsbestämmelserna samt om uppsägning av det administrativa arrangemanget för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen

Bakgrund

Utrikesministeriet har den 24 mars 2023 begärt ett utlåtande av landskapsregeringen om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet och av säkerhetsbestämmelserna samt om uppsägning av det administrativa arrangemanget för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen.

Avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet är en del av Nordatlantiska fördragsorganisationens (Nato) rättsligt bindande avtalsram, som de nya medlemsländer som ansluter sig till nordatlantiska fördraget förutsätts förbinda sig till. Avtalet innehåller sådana bestämmelser om ömsesidigt skyddande och säkrande av säkerhetsklassificerad information som tillämpas mellan parterna i nordatlantiska fördraget.

I propositionen föreslås det även att riksdagen ger sitt samtycke till att Finland säger upp det administrativa arrangemanget för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen samt överenskommelsen med Nordatlantiska fördragsorganisationen om informationssäkerhet. Landskapsregeringen konstaterar att det administrativa arrangemanget samt överenskommelsen inte har tillställts Ålands lagting för godkännande.

Behörighetsfördelning

Finlands Natomedlemskap förändrar inte fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet. Enligt 59 § 1 mom. självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991) ska bifall av Ålands lagting inhämtas över sådana internationella avtal som innehåller bestämmelser som hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. I utkastet till regeringens proposition görs bedömningen att avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet inte innehåller några bestämmelser som faller inom landskapet Ålands behörighet och förutsätter således inte lagtingets bifall i enlighet med 59 § i självstyrelselagen för Åland.

Landskapsregeringen konstaterar att förhållandet till utländska makter med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap. hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 4 punkten i självstyrelselagen för Åland, liksom även försvarsväsendet, ordningsmaktens verksamhet för tryggnad av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland.

Inom ramen för civil krishantering hanteras delvis sådant som enligt självstyrelselagen för Åland hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, exempelvis hälso- och sjukvård (18 § 12 punkten självstyrelselagen för Åland) samt brand- och räddningsväsendet (18 § 6 punkten självstyrelselagen för Åland).

Regleringen av handlingars offentlighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen omnämns inte specifikt i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ. År 1973 kom högsta förvaltningsdomstolen till slutsatsen att rikets offentlighetslagstiftning inte kunde tillämpas på landskapsstyrelsens handlingar eftersom lagstiftningsbehörigheten för landskapets myndigheter hör till Åland. Därefter påbörjades beredningen av en åländsk offentlighetslag.

Landskapsregeringen konstaterar att nuvarande offentlighetslag (ÅFS 2021:79) för Åland trädde i kraft den 1 januari 2022. Rikets lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999) är således huvudsakligen inte tillämplig på Åland. Rikets offentlighetslagstiftning kan i vissa avgränsade situationer bli tillämplig hos myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen. I samband med EU-medlemskapet fördes det in en särskild bestämmelse om sekretess i självstyrelselagen. Enligt 60a § i självstyrelselagen gäller rikslagstiftningen för sekretess och handlingars offentlighet i frågor som avses i 9 och 9a kap. i självstyrelselagen. Detta hänvisar till självstyrelselagens kapitel om internationella förpliktelser och ärenden som gäller Europeiska unionen. Bestämmelsen ska ses mot bakgrunden av att landskapsregeringen

och dess förvaltning i dessa ärenden tar del i den nationella beredningen och i det nationella beslutsfattandet. Ur detaljmotiveringen framgår att högsta förvaltningsdomstolen hade kort före 1994 avgjort ett mål där det bekräftades att rikslagstiftningen ska tillämpas också i landskapet Åland när det är fråga om förhandlingar rörande internationella fördrag. Genom 60a § utvidgades rikslagstiftningen om sekretess och handlingars offentlighet också till ärenden som behandlas inom Europeiska unionen i den mån saken inte regleras direkt av EU-rätten. Bestämmelsen i denna paragraf är ett undantag från det som allmänt gäller enligt 27 och 42 § självstyrelselagen och från det som gäller enligt 45 § självstyrelselagen om tillämplig förvaltningslagstiftning. Bestämmelsen ska ses mot bakgrunden av att Ålands regering och dess förvaltning, i de angelägenheter som regleras i 9 och 9a kap. självstyrelselagen tar del i den nationella beredningen och i det nationella beslutsfattandet. I praktiken gäller paragrafen framförallt beredningen av nya rättsakter inom den Europeiska unionen samt överträdelseärenden i förhållande till unionsrätten. Då det gäller verkställigheten av unionens politik på Åland, t.ex. notifieringar av statligt stöd, beslut om stöd till enskilda inom ramarna för ERUF- och ESF-programmen och liknande verkställighetsärenden ska däremot huvudreglerna i 27 och 42 § den åländska offentlighetslagstiftningen följas.

Utöver de situationer som följer av 60a § i självstyrelselagen anser landskapsregeringen att rikets offentlighetslagstiftning kan tillämpas direkt hos myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen endast när dessa sköter förvaltningsuppgifter som hör till rikets behörighet. I 4 § 1 mom. 7 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (FFS 621/1999) anges att rikslagen enbart tillämpas hos myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna. I praktiken hänvisar detta till de situationer då förvaltningsuppgiften faller inom rikets lagstiftningsbehörighet men uppgiften sköts av myndighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen med stöd av överenskommelseförordning eller 30 § i självstyrelselagen. Högsta domstolen har ansett att detta inte enbart gäller offentlighetslagstiftningen utan samtliga allmänna förvaltningsrättsliga procedurbestämmelser, dvs. också allmän förvaltningslagstiftning och lagstiftning om skyddet av personuppgifter.

Landskapsregeringen anser att enbart det förhållandet att en handling har uppförts av en riksmyndighet eller innehåller uppgifter som är sekretessbelagda i riket inte medför att handlingen eller uppgifterna ska anses höra till rikets lagstiftningsbehörighet när handlingen kommer in till en myndighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen. Högsta domstolen har ansett att enbart det förhållandet att ett lagrum i en landskapslag reglerade behandling av personuppgifter om brottmål inte medförde att regleringen direkt gällde rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff eller utlämning för brott. Landskapsregeringen tolkar domstolens slutsatser så att landskapet har behörighet att i landskapslag föreskriva om hur myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen kan eller ska behandla sådana personuppgifter som

ursprungligen kan ha kommit till i samband med en riksmyndighets förvaltningsutövning, förutsatt att bestämmelserna i landskapslag inte anknyter direkt till när myndigheter inom landskaps- och kommunalförvaltningen ska utföra förvaltningsuppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Synpunkter

Landskapsregeringen konstaterar inledningsvis att ämbetspråket vid landskapsregeringen enligt 36 § självstyrelselagen för Åland är svenska och rikets myndigheter har enligt 38 § självstyrelselagen en skyldighet att kommunicera med landskapsregeringen på svenska. Landskapsregeringen noterar att den svenskspråkiga propositionstexten färdigställdes senare än den finskspråkiga. Materialet som ligger till grund för utlåtandebegäran innehåller därtill dokument enbart på finska med mer detaljerad information om Nato:s bestämmelser om informationssäkerhet.

Landskapsregeringen har dock av utrikesministeriet i ett senare skede fått tillgång till dessa bestämmelser på engelska. Landskapsregeringen konstaterar trots detta att svenskspråkiga remissinstanser sätts i en svårare position att lämna ett komplett utlåtande då tiden för att besvara utlåtandebegäran med ett fullständigt bakgrundsmaterial är mycket kort.

Vad gäller den information och de handlingar som är relevanta för avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet konstaterar landskapsregeringen att informationen och handlingarna som omfattas av avtalet i regel inte i praktiken skickas till Åland, då informationen huvudsakligen rör säkerhets- och försvarspolitik. Detta bekräftas även av det faktum att under den tid som det nuvarande administrativa arrangemanget för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen samt överenskommelsen med Nordatlantiska fördragsorganisationen om informationssäkerhet varit i kraft, har aldrig några handlingar skickats till Åland. Detta betyder dock inte att det är uteslutet att information och handlingar som är relevanta för avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet i framtiden kan komma att behöva skickas till Åland, t.ex. i fråga om handlingar som rör civil krishantering, vilket som ovan konstaterats delvis hör till landskapets lagstiftningsbehörighet.

I det fall sådan information och handlingar som regleras i avtalet inkommer till åländska myndigheter, blir offentlighetslagen för Åland tillämplig. Det tidigare nämnda principiella resonemanget om behörighetsfördelningen vad avser handlingars offentlighet gäller också i förhållande till riksmyndigheternas handlingar, dvs. enbart det förhållandet att en myndighetshandling har en koppling till ett ärende som handläggs eller har handlagts hos en riksmyndighet innebär inte att rikets offentlighetslagstiftning ska tillämpas. Myndigheterna inom landskaps- och kommunalförvaltningen kan tillämpa rikets

offentlighetsbestämmelser direkt enbart då 60a § i självstyrelselagen är aktuell eller då myndigheten utför förvaltningsuppgifter inom rikets lagstiftningsbehörighet.

Denna tolkning av behörighetsfördelningen kan medföra att riksmyndigheter inte kan överlämna sekretessbelagda uppgifter till myndigheter inom landskaps- och kommunalförvaltningen alternativt att det finns en risk att känsliga intressen som har skyddats i riket inte är skyddade på Åland. Därför innehåller förslaget till 22 § i offentlighetslagen en särskild bestämmelse om sekretessbeläggande för att skydda intressen i rikslagstiftningen. 22 § offentlighetslagen för Åland stadgar att till en åländsk myndighet inkomna rikshandlingar eller uppgifterna i en sådan handling är sekretessbelagda om handlingarna eller uppgifterna är sekretessbelagda i rikslagstiftningen. Detsamma gäller en av myndigheten upprättad myndighetshandling eller uppgifter i en sådan, om handlingen eller uppgifterna anknuter till ett ärende hos en riksmyndighet och offentliggörandet skulle medföra att uppgifter som är sekretessbelagda enligt rikslagstiftningen röjs.

22 § offentlighetslagen för Åland omfattar dock inte det regelverk om hantering av sekretessbelagd information som följer av rikets bestämmelser om säkerhetsklassificeringar och säkerhetsutredningar (Säkerhetsutredningslagen (FFS 726/2014 och statsrådets förordning om säkerhetsklassificering av handlingar inom statsförvaltningen (FFS 1101/2019)). Med stöd av 18 § 4 mom. i rikets informationshanteringslag och 8 § 2 mom. i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (FFS 588/2004) har statsrådet utfärdat en förordning om säkerhetsklassificering av handlingar inom statsförvaltningen. Förordningen tillämpas på statsförvaltningsmyndigheterna. Enligt förordningen ska fyra säkerhetsklasser användas: ytterst hemlig, hemlig, konfidentiell och begränsad tillgång.

Den åländska offentlighetslagstiftningen innehåller inte olika nivåer för sekretessbelagd information eller bestämmelser om säkerhetsutredningar av tjänstemän. Det är dock enligt landskapsregeringens åsikt klart, att även denna typ av regler som rör hur hanteringen av sekretessbelagd information ska ske hör så nära ihop med regelverket om handlingars offentlighet att även detta måste anses höra till landskapets lagstiftningsbehörighet. Exempelvis kan nämnas att den tidigare åländska offentlighetslagen innehöll dylika hanteringsregler (se 11 § landskapslag (1977:72) om allmänna handlingars offentlighet). Åland saknar således lagstiftning för säkerhetsklassificeringar och säkerhetsutredningar. För närvarande sker inte någon specifik säkerhetsklassificering av åländska myndigheters handlingar, utan det konstateras endast om handlingen enligt lag ska anses vara sekretessbelagd eller inte.

Sammanfattningsvis anser landskapsregeringen att avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om informationssäkerhet innehåller bestämmelser som hör till

landskapets lagstiftningsbehörighet och därmed krävs lagtingets bifall i enlighet med 59 § självstyrelselagen för Åland för att avtalet i sin helhet ska bli gällande på Åland.

Lantråd

Veronica Thörnroos

Vicelantråd

Harry Jansson