

FÖRSVARSKOMMITTÉENS BETÄNKANDE 5/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av det administrativa arrangemanget för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i arrangemanget och i överenskommelsen med Nordatlantiska fördragsorganisationen om informationssäkerhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2012 regeringens proposition om godkännande av det administrativa arrangemanget för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i arrangemanget och i överenskommelsen med Nordatlantiska fördragsorganisationen om informationssäkerhet (RP 139/2012 rd) till försvarskommittén för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ambassadör Kim Luotonen och enhetschef Kaija Suvanto, utrikesministeriet
- säkerhetsdirektör Juha Pekkola, försvarsminneriet.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- överstelöjtnant Joni Lindeman, Försvarsmaktens internationella center
- professor i statsförfattningsrätt Tuomas Ojanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Avsikten med det administrativa arrangemanget i propositionen är att uppdatera den överenskommelse om informationssäkerhet som ingicks 1994 mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen så att man i skyddet av sä-

kerhetsklassificerad information beaktar bestämmelserna i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004) och gällande säkerhetsföreskrifter. Tanken är att överenskommelsen mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen ska sättas i kraft samtidigt.

När det gäller 1994 års överenskommelse är det fråga om en exceptionell lagstiftningslösning, där bestämmelserna i överenskommelsen sätts i kraft i efterhand genom lagen om sättande i kraft av det administrativa arrangemanget. Överenskommelsen har redan godkänts nationellt i enlighet med den konstitution som gällde vid tidpunkten för godkännandet och har de facto tillämpats mellan Finland och Nato ända sedan den undertecknades. Den är därmed en sådan för Finland bindande internationell förpliktelse som avses i 94 § i grundlagen. Ikraftsättandet av en internationell förpliktelse enligt 95 § i grundlagen är en nationell åtgärd som också kan vidtas i efterhand.

Om särskild anledning inte funnits har överenskommelser som tidigare behandlats som internationella förvaltningsöverenskommelser inte satts i kraft senare genom lag. Det särskilda skäl som enligt regeringen nu talar för att sätta i kraft den aktuella överenskommelsen är behovet att tillämpa vår egen lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet på överenskommelsen och på arrangemanget från 2012. Förslaget i propositionen om revidering av lösningen till hur överenskommelsen om informationssäkerhet ska sättas i kraft kan enligt information till utskottet motiveras utifrån grundlagen.

Utskottet påpekar att överenskommelsen hör till de åtgärder som krävdes för att Finland ska få delta i partnerskap för fred. Exempelvis Sverige och Österrike har ingått en liknande överenskommelse. Medlemsstaterna har sina egna arrangemang med Nato när det gäller säkerhetsklassificerad information.

Avsikten med överenskommelserna om informationssäkerhet är att garantera samarbetet kring utbyte av säkerhetsklassificerad information så att den ursprungliga överlåtaren kan vara förvissad om att mottagaren håller informationen hemlig och hanterar den på behörigt sätt. Med stöd av 1994 års överenskommelse skyddas information som Finland får från Nato i första hand utifrån lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen). Då är sekretessplikten beroende av

om utlämning av informationen till en tredje part skadar det intresse som ska skyddas (s.k. skaderekvisit). I praktiken har säkerhetsklassificerad information som Nato lämnat ut till Finland skyddats med stöd av sekretessvillkoren i offentlighetslagens 24 § 1 mom. (i synnerhet 1 och 2 punkten om Finlands internationella förbindelser, 7 punkten om skyddsarrangemang och 10 punkten om försvaret) med beaktande av bestämmelserna i 1994 års överenskommelse.

I och med att Finland och Nato förhandlat fram ett administrativt arrangemang 2012 och 1994 års överenskommelse sätts i kraft i efterhand, blir lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet med sina från bestämmelserna om informationssäkerhet för nationella handlingar avvikande regler tillämplig på säkerhetsklassificerade uppgifter och säkerhetsklassificerat material. En av nyckelbestämmelserna är 6 § 1 mom. enligt vilken information som Finland erhållit med stöd av en överenskommelse om informationssäkerhet ska sekretessbeläggas, om inte annat följer av själva överenskommelsen.

Arrangemanget mellan Finland och Nato gäller särskilt känsligt material som den ena parten anser att ska vara sekretessbelagt och följaktligen har definierat och försett med hög säkerhetsklassificering. Bestämmanderätten till utlämnad information kvarstår även efter utlämnandet hos den part som lämnat ut materialet.

Artikel 5 i arrangemanget föreskriver om sekretess för säkerhetsklassificerad information. Enligt artikel 5.1.3 tillåter parterna inte att tredje parter får tillgång till säkerhetsklassificerad information utan skriftligt förhandssamtycke av den som lämnat ut informationen. Detta utgör ett undantag till offentlighetslagens bestämmelser om sekretessbeläggning i allmänt intresse, eftersom sekretessen där i de flesta fall är beroende av vilka konsekvenser det får för det skyddade intresset om uppgifterna lämnas ut. Handlingar av den här typen ska i regel sekretessbeläggas också enligt 24 § 1 mom. 2 punkten i offentlighetslagen. Den största skillnaden ligger i att en myndighet som ska avgöra en begäran om att få information om en handling som avses i en inter-

nationell förpliktelse om informationssäkerhet inte särskilt behöver motivera den skada som uppstår om informationen röjs. I övrigt ska en begäran om information behandlas i enlighet med offentlighetslagen. Enligt vad utskottet erfarit minskar lagförslaget strängt taget inte medborgarnas tillgång till information jämfört med den information de har rätt till enligt den allmänna lagstiftningen.

Utskottet vill vid sidan av offentlighets- och sekretessfrågor särskilt lyfta fram propositionens krav på skydd för personuppgifter. Basrande sig på erhållen information konstaterar utskottet att bestämmelserna i del 5 och 6 i det administrativa arrangemanget ger fullgoda förutsättningar att ta hänsyn inte bara till offentlighets- och sekretessaspekter utan också till kraven på skydd för personuppgifter. Utskottet understryker att artiklarna i det administrativa arrangemanget bör tolkas och tillämpas med invägande av grundlagens 12 § om offentlighet och 10 § om skydd för personuppgifter när säkerhetsklassificerad information innehåller personuppgifter.

Skyddet för information inom internationellt samarbete ska uppfylla givna kriterier under informationens hela livscykel (förvärv, bearbetning, användning, utlämnande, arkivering och utplåning) men det finns också andra skäl som talar för internationella informationssäkerhetsarrangemang. Det administrativa arrangemang-

et och överenskommelsen öppnar möjligheter för finländska företag att få beställningar eller att delta i projekt som förutsätter tillgång till information som Nato säkerhetsklassificerat.

Medverkan i krishanteringsoperationer är ett viktigt element i samarbetet mellan Finland och Nato. Praxis för informationsutbyte uppges ha utvecklats gynnsamt med tanke på partnerländernas medverkan i Natoleda krishanteringsoperationer; deltagarländerna klassas inte längre efter om de är Natomedlemmar eller partnerländer. Utskottet poängterar att genom informationsssäkerhetsarrangemangen får Finland i Natoleda krishanteringsoperationer tillgång till uppgifter som behövs i operationen.

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner det administrativa arrangemang som ingicks i Helsingfors den 3 juli 2012 för skydd av säkerhetsklassificerad information som utbyts mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen och

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 21 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jussi Niinistö /saf
medl. Thomas Blomqvist /sv
Pekka Haavisto /gröna
Timo Heinonen /saml
Mika Kari /sd
Esko Kurvinen /saml

Mikko Savola /cent
Ismo Soukola /saf
Jyrki Yrttiaho /vg
ers. Ritva Elomaa /saf
Kalle Jokinen /saml
Saara Karhu /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Olli-Pekka Jalonon.

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen är att uppdatera den överenskommelse om informationssäkerhet som ingicks 1994 mellan Finland och Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) så att man vid skyddet av säkerhetsklassificerad information beaktar bestämmelserna i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. Regeringen föreslår att riksdagen i detta syfte godkänner ett administrativt arrangemang mellan Finland och Nato och stiftar en hithörande ikraftträdandelag som avses i efterhand sätta i kraft den tidigare ingångna överenskommelsen.

Som regeringen konstaterar "är det sålunda fråga om en avvikande lagstiftningslösning, där bestämmelserna i överenskommelsen sätts i kraft i efterhand som en del av lagen om sättande i kraft av det administrativa arrangemanget". Man stannade för arrangemanget när, som det konstateras i propositionen, det framgick vid preliminära diskussioner mellan Finlands nationella säkerhetsmyndighet (NSA) och Natos säkerhetsavdelning (NOS) "att NOS inte är redo att ändra överenskommelsen från 1994, men att det skulle vara möjligt att komplettera och precisera den genom skriftväxling eller något annat arrangemang. I enlighet med detta beslöt parterna att våren 2012 förhandla om ett arrangemang som kompletterar överenskommelsen ..."

Konstitutionellt sett handlar det om en såtillvida speciell situation att förslaget till lagstiftning inte åtföljs av ett förslag om att riksdagen samtidigt ger sitt samtycke till själva överenskommelsen i enlighet med 94 § i grundlagen. Normkombinationen 94 och 95 § i grundlagen utgår klart och tydligt från att riksdagen inte bara ska ge sitt samtycke till överenskommelsen i enlighet med 94 § utan också behandla ikraftträdandelagen i enlighet med 95 § i det fall att överenskommelsen t.ex. innehåller bestämmelser som hör till området för lagstiftning. Beroende på det administrativa arrangemanget är motiven i propositionen markerat tekniska och fokuserar

uteslutande på lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet och andra föreskrifter. Därför blev också utskottsbehandlingen snäv och formell när propositionens säkerhets- och försvarspolitiska dimensioner inte belystes tillräckligt. Men det handlar trots allt om ett arrangemang och en överenskommelse mellan Finland och Nato om användning, förmedling, skydd och hemlighållande av säkerhetsklassificerad information som täcker in ett brett spektrum av det Natosamarbete som i många stycken påverkar den finska säkerhets- och försvarspolitiken (partnerskap för fred, internationell krishantering, materielupphandling, informationsutbyte, besök m.m.).

Arrangemanget ställer obetingat den part som överlåter information i en stark position. Den part som lämnat ut uppgifterna får ställa villkor för användningen och överlåtelsen av och tillgången till uppgifter, och undantag kan göras bara om utlämnaren samtycker till det. Det råder alltså inget tvivel om att tolkningen och tillämpningen av artiklarna i överenskommelsen har konsekvenser för och beröringspunkter med den rätt grundlagens 12 § ger medborgarna att ta del av offentliga handlingar och i anknytning till säkerhetsklassificerad information, säkerhetsutredningar och säkerhetskontroller med skyddet för personuppgifter enligt grundlagens 10 §. Det hade funnits all anledning att diskutera hur arrangemanget fungerar i kris- och undantagsförhållanden.

Regeringen säger ingenting i propositionen om hur det förhåller sig med det administrativa arrangemanget och överenskommelsen i folkrättsligt och människorättsligt hänseende. Att hemlighålla information i allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna kan inte motiveras med nationella säkerhetsskäl. Fångtransporter, hemliga illegala interneringar, tortyr, påtvingade försvinnanden, hemliga interneringsanläggningar och fängelser som ingått i CIA:s program för överlämnande och hemlig internering har pågått

i flera år och väckt stor internationell uppmärksamhet. Enligt Europaparlamentets resolution av den 11 september 2012 kan de ha begåtts "i samband med Natos multilaterala eller bilaterala avtal ... Nationella undersökningar och internationell forskning visar att Nordatlantiska fördragsorganisationens (Nato) medlemmar har kommit överens om att vidta åtgärder i kampen mot terrorismen vilka möjliggjorde hemlig lufttrafik och användning av EU-medlemsstaternas territorium i det CIA-ledda programmet för överlämnande, vilket antyder en kollektiv kännedom om programmet bland medlemsstater som också är medlemmar i Nato." Europaparlamentet begär i resolutionen "en bekräftelse på att alla Natoavtal, överenskommelser mellan Nato och EU och andra transatlantiska överenskommelser är förenliga med de grundläggande rättigheterna. ... Europaparlamentet uppmanar, mot bakgrund av det transatlantiska partnerskapets nyckelroll och Förenta staternas ledarskap på området, Förenta staterna att göra en fullständig utredning om och säkra ansvarsutkrävande för alla otillbörliga metoder som använts, se till att relevant nationell och internationell rätt tillämpas fullt ut i syfte att täppa till kryphål i lagstiftningen, upphöra med militärrättegångar, tillämpa straffrätten till fullo på personer misstänkta för terrorbrott samt återinföra prövning av frihetsberövande och återupprätta habeas corpus-principen, ett korrekt rättsförfarande, frihet från tortyr och icke-diskriminering mellan utländska och amerikanska

medborgare." Även Finland har ombetts lämna fullständiga uppgifter om flyg som misstänks ha samband med CIA:s program.

Det hade alltså varit motiverat att i propositionens förslag till lag om sättande i kraft av det administrativa arrangemanget ta in en bestämmelse eller klausul om respekt för de mänskliga rättigheterna och staternas rättsliga skyldigheter i fråga om undersökning av brott mot de mänskliga rättigheterna och i hithörande rättshandlingar.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner följande uttalande (med lån ur Europaparlamentets resolution av den 11 september 2012): Riksdagen anser att endast verkliga nationella säkerhetsskäl kan motivera sekretess av säkerhetsklassificerad information och den sekretessen får inte under några omständigheter överordnas de oförytterliga grundläggande rättigheterna och att argument som grundar sig på skydd av sekretessklassificerad information därför aldrig kan användas för att begränsa staters rättsliga skyldigheter att utreda allvarliga överträdelser av de mänskliga rättigheterna. Missbruk av sekretess och säkerhet utgör ett allvarligt hinder för demokratisk kontroll.

Helsingfors den 21 november 2012

Jyrki Yrttiaho /vg