

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 11/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till godkännande av överenskommelsen mellan parterna i konventionen om upprättandet av Europeiska rymdorganet samt Europeiska rymdorganet om skydd för och utbyte av säkerhetsklassificerad information samt överenskommelsen mellan Finland och Tyskland om ömsesidigt skydd för säkerhetsklassificerad information samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i de nämnda överenskommelserna som hör till området för lagstiftningen till lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 maj 2004 en proposition med förslag till godkännande av överenskommelsen mellan parterna i konventionen om upprättandet av Europeiska rymdorganet samt Europeiska rymdorganet om skydd för och utbyte av säkerhetsklassificerad information samt överenskommelsen mellan Finland och Tyskland om ömsesidigt skydd för säkerhetsklassificerad information samt med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i de nämnda överenskommelserna som hör till området för lagstiftningen till lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (RP 66/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har utrikesutskottet och försvarsutskottet lämnat utlåtande i

ärendet. Utlåtandena (UtUU 2/2004 rd, FsUU 1/2004 rd) ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitieministeriet
- regeringsråd Aulis Gerlander, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet
- yngre regeringssekreterare Marko Hasari, försvarsministeriet.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- handels- och industriministeriet
- skyddspolisen
- Teknologiska utvecklingscentralen Tekes.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner överenskommelsen med Europeiska rymdorganet (ESA) om skydd för och utbyte av säkerhetsklassificerad information och överenskommelsen mellan Finland och Tyskland om ömsesidigt skydd för säkerhetsklassificerad information samt antar lagar om sättande i kraft av dessa överenskommelser och en lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet.

Syftet med överenskommelserna är att säkerställa rörligheten för och skyddet av sekretessbelagd information framförallt i samband med det europeiska rymdprogrammet. Det är fråga om känsligt informationsmaterial som i den sändande fördragsslutande staten eller internationella organisationen har säkerhetsklassificerats på en hög säkerhetsnivå.

Det är viktigt att skydda informationen genom internationella avtalsarrangemang, dels med tanke på det aktuella europeiska rymdprogrammet och dels också på ett mera allmänt plan. Antalet multi- och bilaterala överenskommelser om informationssäkerhet förefaller öka. Detta beror dels på att olika funktioner i allt större utsträckning är beroende av information, som därigenom får en ökad betydelse, dels på det fördjupade och breddade internationella samarbetet. Den information som utbyts inom ramen för samarbetet måste kunna skyddas mot politiskt, militärt och vetenskapligt-tekniskt-ekonomiskt spioneri samt mot annan obehörig användning.

ESA:s syfte är att förverkliga sådana storskaliga rymdprojekt som ligger utanför en enskild medlemsstats möjligheter. ESA och Europeiska unionen har avtalat om det gemensamma Galileoprogrammet som går ut på att bygga upp ett europeiskt signalsystem för positionsbestämning. Det europeiska systemet ska kunna användas i stället för eller parallellt med det amerikanska signalsystemet (GPS). Projektet anses ha en synnerligen stor strategisk betydelse för Europa, som för närvarande är beroende av ett system som USA har planerat och bestämmer om.

Galileoprojektet och dess genomförande är förenat med viktiga säkerhetssynpunkter och ekonomiska aspekter och har betydelse också för utvecklingen av den teknologiska kompetensen. Positionsbestämningssystemen samt informationen, kunskapen och beslutanderätten om dem har i många avseenden konsekvenser för samhällets funktion och säkerhet. Genomförandet av programmet förutsätter sålunda oundvikligen hantering av känslig information som måste skyddas effektivt.

Galileoprojektet är nu inne i genomförandeskedet vilket innebär att anbudsgivningar under våren 2004 ordnas för branschföretag. I sådana delar av projektet som ger tillgång till känslig information kan endast delta företag från länder som har förbundit sig att skydda säkerhetsklassificerad information och vidta andra arrangemang för att trygga informationssäkerheten. Syftet med ESA-överenskommelsen är att trygga säkerhetsarrangemangen kring projektet. Överenskommelsen kan emellertid börja tillämpas fullt ut tidigast hösten 2004. I en del av ESA:s medlemsländer har det ansetts nödvändigt att bygga upp informationssäkerhetssystem som är baserade på bilaterala överenskommelser.

Med tanke på Finlands program för utveckling av informationssamhället måste det anses viktigt att finländska företag deltar i Galileoprojektet. I praktiken kan finländska företag delta i Galileoprogrammets anbudsgivningar i första hand som underleverantörer till tyska företag. Av denna anledning har det ansetts särskilt brådskande att Finland ingår en överenskommelse om informationssäkerhet med Tyskland.

Det ändamålsenligaste sättet att sätta i kraft de i regeringens proposition ingående överenskommelsernas bestämmelser i Finland är att stifta en särskild lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. Avsikten med lagen är att anpassa de internationella förpliktelserna till Finlands lagstiftning. Genom en särskild lag är det enkelt att sätta i kraft motsvarande överenskommelser också i framtiden.

De lagförslag som ingår i propositionen kan inte i sakligt hänseende anses innebära någon ändring när det gäller handlingssekretessen i Finland även om det i lagen föreslås en specialbestämmelse om sekretessbeläggning av handlingar som omfattas av de överenskommelser som föreslås bli satta i kraft. Det är fråga om information som i den sändande staten eller internationella organisationen betraktas som statshemligheter eller som klassificerad information eller som information vars obehöriga röjande annars strider mot nationella eller andra väsentliga allmänna intressen. Sådan information är i praktiken sekretessbelagd redan enligt vår gällande lagstiftning.

Handlingar som avses i överenskommelsen ska säkerhetsklassificeras och hänföras till särskilda säkerhetsklasser på ett sätt som tydligt anger avsändarens intention i fråga om sekretessen. Till det internationella samarbetets centrala principer hör att respektera en annan stats inom ramen för sin självbestämmanderätt uttryckta vilja att sekretessbelägga vissa handlingar. Finlands lagstiftning skyddar redan nu information vars röjande kan skada Finlands internationella relationer.

Enligt förslaget ska utrikesministeriet sköta uppgifterna som internationell säkerhetsmynd-

dighet i samband med att de internationella förpliktelserna om informationssäkerhet fullgörs. Försvarsministeriet, huvudstaben och skyddspolisen ska enligt förslaget fungera som sådana utsedda säkerhetsmyndigheter som avses i de internationella förpliktelserna om informationssäkerheten. Detta arrangemang är inte avsett att vara permanent utan regeringen reder särskilt ut hur det är ändamålsenligast att sköta uppgifterna i framtiden.

Överenskommelsen mellan Finland och Tyskland träder i kraft femton dagar efter det att Finland har meddelat Tyskland att de nationella åtgärder som behövs för överenskommelsens ikraftträdande har vidtagits. Överenskommelsen med ESA träder för Finlands vidkommande i kraft trettio dagar efter det att Finland har deponerat sina ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrument. Lagarna om ikraftsättande av överenskommelserna är avsedda att träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president, samtidigt som överenskommelserna träder i kraft för Finlands del. Lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet är avsedd att träda i kraft så snart som möjligt efter att den har godkänts och stadfästs.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Det internationella samarbetet utvidgas och fördjupas på flera områden, bland annat inom polisverksamheten, utrikes- och säkerhetspolitiken och teknologiutvecklingen. Det internationella samarbetet bygger i allt större utsträckning på informationsutbyte mellan staterna samt mellan internationella organisationer och organ. Det fördjupade samarbetet innebär ett ökat utbyte av känslig information. Detta i förening med den elektroniska databehandlingens och -överföringens sårbarhet har skapat behov av att på internationell nivå samordna förfarandena för informationssäkerhet. Detta har också betydelse för näringsverksamheten. Den information som utbyts

inom gemenskapen måste kunna skyddas mot politiskt, militärt och vetenskapligt-tekniskt-ekonomiskt spioneri samt mot annan obehörig användning. Förvaltningsutskottet understryker att informationssäkerheten bör uppfylla kraven under informationens hela kretslopp, inklusive inhämtande, bearbetning, användning, överlåtelse, arkivering och utplåning av information.

Regeringens proposition gäller godkännande av överenskommelsen mellan parterna i konventionen om upprättandet av Europeiska rymdorganet (ESA) och ESA om skydd för och utbyte av säkerhetsklassificerad information (nedan kallad överenskommelsen om informationssäkerhet) samt godkännande av överenskommel-

sen mellan Finland och Tyskland om ömsesidigt skydd för säkerhetsklassificerad information. Det är fråga om informationsmaterial som i den sändande fördragsslutande staten eller internationella organisationen har säkerhetsklassificerats på en hög säkerhetsnivå. Proposition har i första hand samband med ESA:s och Europeiska unionens gemensamma program Galileo, som går ut på att bygga upp ett europeiskt signalsystem för positionsbestämning, men den spelar också en viss roll i ett vidare sammanhang för finska myndigheters och företags internationella samarbete. Enligt utrikesutskottets utlåtande är programmet Galileo betydelsefullt också med tanke på Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik bl.a. för utvecklingen av krishanteringsoperationer. Utrikesutskottet fick i maj 2004 en utredning enligt 97 § i grundlagen om gemensamma åtgärder i anknytning till programmet Galileo (USP 16/2004 rd).

Inom programmet Galileo tryggas informationssäkerheten genom överenskommelsen om informationssäkerhet. Enligt en utredning till utskottet kan denna överenskommelse emellertid tillämpas tidigast hösten 2004. I en del av ESA:s medlemsländer förutsätts bilaterala överenskommelser för att trygga informationssäkerheten. Överenskommelsen mellan Finland och Tyskland, som ingår i propositionen, är en sådan överenskommelse. Programmet Galileo står inför genomförandefasen i och med anbudsförfrågningarna för projektleveranser för företagen. Med hänsyn till programmets betydelse för finländska företag och industrin finner förvaltningsutskottet, samtidigt som det omfattar utrikesutskottets och försvarsutskottets ståndpunkter och övriga utlåtanden av sakkunniga i ärendet, det motiverat att försöka få till stånd en överenskommelse mellan Finland och Tyskland så fort som möjligt. Enligt erhållen utredning kommer förhandlingar om en liknande överenskommelse att inledas också med Frankrike under den närmaste tiden.

Också andra omständigheter som lyfts fram i utrikesutskottets och försvarsutskottets utlåtanden talar för internationella informationssäkerhetsarrangemang. Internationella informations-

säkerhetssystem behövs bland annat för att Finland ska få nödvändig information för sitt deltagande i internationella krishanteringsoperationer och för att kunna ha sambandsofficerare i staben för olika organisationer och länder. Enligt erhållen utredning har Finland i vissa delar inte haft en adekvat tillgång till information på grund av bristfälliga informationssäkerhetsarrangemang. Bristfälliga säkerhetsarrangemang kan också försvaga finska företags utsikter att delta i upphandlingen i försvarsbranschen. Finlands eventuella medverkan i arbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater för att upprätta snabbinsatsstyrkor kräver enligt ovan nämnda utskott förmodligen nya informationssäkerhetssystem.

Med stöd av det ovan anförda finner förvaltningsutskottet överenskommelserna enligt propositionen mycket viktiga och påskyndar ikraftsättandet av dem. Utskottet anser att det är motiverat för att sätta i kraft de bestämmelser som ingår i överenskommelserna att stifta en särskild lag om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. Genom en särskild lag är det också enkelt att i framtiden sätta i kraft motsvarande överenskommelser.

Förpliktelser som gäller informationssäkerhet riktar sig till och påverkar främst hur myndigheter och privata som omfattas av förpliktelserna hanterar dokument och hur personalens och verksamhetsutrymmenas säkerhet tryggas. De bestämmelser som föreslås betyder emellertid också att den allmänna rätten att få information om myndigheternas handlingar begränsas. Förvaltningsutskottet framhåller att det i de situationer som avses i propositionen är fråga om information som i den sändande staten eller internationella organisationen betraktas som statshemligheter eller som klassificerad information vars obehöriga röjande annars strider mot nationella eller andra väsentliga allmänna intressen. I likhet med utrikesutskottet och försvarsutskottet ser förvaltningsutskottet det som en central princip i det internationella samarbetet att man respekterar en annan stats eller internationell organisations behörigen uttalade vilja att hemlighålla vissa handlingar. Finlands lagstiftning

skyddar redan nu enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan kallad offentlighetslagen) information vars röjande kan skada Finlands internationella relationer (24 § 1 mom. 2 punkten). Förvaltningsutskottet konstaterar att regeringens proposition inte i sak innebär stora förändringar i sekretessbestämmelserna i Finland, trots att man nu föreslår att särskilda bestämmelser om sekretessbelagda handlingar intas i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. Enligt utrikesutskottets utlåtande svarar den bestämmelse som nu föreslås i princip också mot säkerhetsöverenskommelsen 1997 mellan Finland och Västeuropeiska unionen (VEU). I samband med behandlingen av propositionen framhöll grundlagsutskottet i sitt utlåtande (GrUU 39/1997 rd) att det kunde anses nödvändigt att inskränka offentlighetsprincipen med tanke på syftet som var att möjliggöra för Finland att samarbeta med VEU.

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om statsrådets redogörelse om verkställigheten av den nya offentlighetslagstiftningen (FvUB 6/2004 rd) utgått från att det fortfarande är bra att ha vissa förbehåll för att ta in sekretessbestämmelser i speciallagstiftning och att bestämmelserna om möjligt fortsatt bör samlas i offentlighetslagen. Utskottet konstaterar att det har varit möjligt att ta in sekretessbestämmelser i speciallagstiftning om bestämmelsen också tillämpas på privata verksamhetsutövare och inte enbart på myndigheter. Till i de aktuella överenskommelserna avsedda internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet hör också näringsidkare i vissa situationer och det ovillkorliga kravet på sekretess, som gäller dem, är absolut nödvändigt i lagen. Enligt utskottet är de internationella förpliktelserna som gäller informationssäkerhet en helhet, och det är också med tanke på att åstadkomma tydlig lagstiftning motiverat att bestämmelser som garanterar en hög säkerhetsnivå för alla aktörer i detta skede tas in i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet.

Enligt propositionen ska utrikesministeriet sköta uppgifterna som internationell säkerhetsmyndighet i samband med att de internationella förpliktelserna om informationssäkerhet fullgörs. Försvarsministeriet, huvudstaben och skyddspolisen ska enligt propositionen fungera som sådana utsedda säkerhetsmyndigheter som avses i de internationella förpliktelserna om informationssäkerhet. Enligt propositionen ska skyddspolisen ansvara för säkerhetsutredningar som avser personer och huvudstaben när det gäller försvarsförvaltningen och upphandlingar inom försvaret. Det föreslås att huvudstaben, som har erfarenhet av det, i detta skede ges ansvar för säkerhetsutredningar som gäller sammanslutningar. Bestämmelserna påverkar inte i övrigt uppgifterna och behörigheten för de myndigheter som sköter säkerhetsärenden. Enligt erhållen utredning är arrangemanget temporärt och regeringen utreder separat vilket det mest ändamålsenliga sättet är att i framtiden sköta dessa uppgifter. Försvarsutskottet har i sitt utlåtande påpekat att regeringen i den fortsatta beredningen ska utreda hur de myndighetsuppgifterna delas mellan olika myndigheter. Förvaltningsutskottet framhåller att det i den fortsatta beredningen också bör följas med att det finns adekvata resurser att sköta uppgifterna.

Inom försvarsförvaltningens område har enligt erhållen utredning många avtal ingåtts under rubriken administrativa samförståndsavtal mellan olika länder och organisationer i syfte att skydda säkerhetsklassificerad information. De flesta av dessa avtal har gällt materialsamarbete. De internationella kontakterna har ökat också inom försvarsförvaltningen och samarbete sker inom många andra områden än materialsamarbetet. Enligt erhållen utredning är avsikten att försvarsförvaltningens administrativa överenskommelser omförhandlas till fördrag när överenskommelserna om informationssäkerhet ses över och översänds till riksdagen för behandling på det sätt som grundlagen anger. I likhet med försvarsutskottet finner förvaltningsutskottet detta angeläget.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att riksdagen godkänner den överenskommelse som den 19 augusti 2002 ingicks i Paris mellan parterna i konventionen om upprättandet av Europeiska rymdorganet samt Europeiska rymdorganet om skydd för och utbyte av säkerhetsklassificerad information,

att riksdagen godkänner den överenskommelse som den 25 februari 2004 ingicks i Helsingfors mellan republiken Finland och Tyska förbundsrepubliken om ömsesidigt skydd för säkerhetsklassificerad information och

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 9 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.