

Protokoll fört vid pleniföredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Närvarande
KS, AH, MP, CG, IZ, JJ

Frånvarande
AZ

Justerat
Omedelbart

Ordförande
Lantråd
Katrín Sjögren

Föredragande
Vice lantråd
Annika Hambrudd

Protokollförelse
Rättssakkunnig
Pamela Baarman

Nr 6

Utlåtande gällande utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om samarbete avseende nukleär information

ÅLR 2024/1194

52 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande enligt **bilaga Rk1a24P6**.

Hänvisning
VN/30654/2023

Kontaktperson
Michaela Slotte
Pamela Baarman

Utrikesministeriet

kirjaamo.um@gov.fi

Ärende

Utlåtande gällande utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om samarbete avseende nukleär information

Bakgrund

Utrikesministeriet har den 15 februari 2024 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 samarbete avseende nukleär information (Atomalavtalet).

Atomalavtalet hör till de internationella fördrag som Finland har förbundit sig att ansluta sig till inom ett år från sin anslutning till nordatlantiska fördraget. Atomalavtalet och de administrativa arrangemangen för genomförande av avtalet bildar den avtalsram inom vilken Amerikas förenta stater, Natos medlemsstater och Natos militära och civila organ utbyter sådan nukleär information som det har ansetts att främjandet av Natos gemensamma säkerhet och försvar och beredskapen inför hotet om eventuell användning av kärnvapen kräver.

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 Atomalavtalet enligt regeringens uppfattning inte innehåller några bestämmelser som hör till landskapet Ålands behörighet och förutsätter således inte lagtingets bifall i enlighet med 59 § i självstyrelselagen för Åland. Vidare konstateras att Atomalavtalet har ett mycket begränsat tillämpningsområde, och att ingen av de 27 överenskommelser om informationssäkerhet som är i kraft i Finland har ansetts innehålla bestämmelser som skulle falla inom landskapets behörighet, och således har lagtingets bifall inte begärts för ikraftträdandeförfattningarna.

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. Kärnkraft hör till rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 18 punkten i självstyrelselagen.

Ur utkastet till regeringens proposition står att läsa angående behörighetsfördelningen att *Landskapsregeringens ståndpunkt i behörighetsfrågan om informationssäkerhetsavtal beskrivs i regeringens proposition RP 4/2023 rd, s. 25 och 26.* Den ståndpunkt som hänvisas till är från det utlåtande som landskapsregeringen lämnade i samband med 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 (brev 247 Rk1a, ÅLR 2023/2747). Landskapsregeringen konstaterade då bland annat att regleringen av handlingars offentlighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen inte omnämns specifikt i självstyrelselagens uppdelning av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapets och rikets lagstiftande organ, men att högsta förvaltningsdomstolen år 1973 kom till slutsatsen att rikets offentlighetslagstiftning inte kunde tillämpas på landskapsstyrelsens handlingar eftersom lagstiftningsbehörigheten för landskapets myndigheter hör till Åland.

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 den åländska offentlighetslagstiftningen följas enligt huvudreglerna i 27 och 42 §§ självstyrelselagen.

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

Vad gäller den information och de handlingar som är relevanta för Atomalavtalet 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 de övriga informationssäkerhetsavtal som Finland anslutit sig till 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 Atomalavtalet i framtiden kan komma att skickas till Åland.

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.

Eftersom denna tolkning av behörighetsfördelningen kunde 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, innehåller 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 anknyter 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 (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. 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. 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 även om informationen och handlingarna som omfattas av Atomalavtalet i regel inte i praktiken skickas till Åland, eftersom informationen huvudsakligen rör säkerhets- och försvarspolitik, ändrar denna omständighet inte på stadgandet i 59 § självstyrelselagen. Internationella avtal som innehåller bestämmelser som hör till lagtingets lagstiftningsbehörighet ska tillställas lagtinget för bifall, för att dessa bestämmelser ska vara tillämpliga i landskapet.

Landskapsregeringen konstaterar avslutningsvis, i likhet med vad som framgår ur regeringens proposition, att det utifrån tidigare praxis för godkännande av internationella avtal är möjligt att i ett senare skede begära lagtingets bifall för Atomalavtalet (GrUU 80/2022 rd).

Lantråd

Katrin Sjögren

Vicelantråd

Annika Hambrudd