

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Talmanskonferensen

Talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän

Till riksdagen

FÖRSLAGETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Talmanskonferensen föreslår att det i riksdagens arbetsordning görs de ändringar som behövs på grund av att den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten ska organiseras och ett underrättelsetillsynsutskott inrättas.

Förslaget hör till ett lagstiftningspaket för översyn av civil och militär underrättelseverksamhet. Syftet är att skapa förutsättningar för effektivare underrättelseverksamhet genom att utöka underrättelsemyndigheternas befogenheter. Till följd av den effektivare underrättelseverksamheten och de nya befogenheterna behöver också systemet för tillsyn över underrättelseverksamheten ses över. Skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna, de internationella människorättsåtagandena och EU-rätten kräver effektiv och oberoende tillsyn och ett system som garanterar individens rättssäkerhet.

Organiseringen av den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten ingår som ett väsentligt led i omorganiseringen av den externa övervakningen av underrättelseverksamheten så att den når upp till en nivå som tillgodoser behoven till följd av underrättelsemyndigheternas utökade befogenheter. Talmanskonferensen föreslår att ett nytt underrättelsetillsynsutskott ges i uppdrag att utöva parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsutskottet ska ingå i utskottsväsendet vid riksdagen.

På grund av inrättandet av utskottet och utskottsarbetets särskilda karaktär föreslår talmanskonferensen vissa ändringar i de bestämmelser i riksdagens arbetsordning som gäller utskotten och deras verksamhet. Arbetsordningen ska kompletteras med bestämmelser om antalet utskottsmedlemmar och om utskottets uppgifter och rätt att inleda ärenden. Bestämmelserna om sekretess för utskottshandlingar ska kompletteras i arbetsordningen på så sätt att sekretessen också ska gälla sådana handlingar som kan äventyra den nationella säkerheten om information om dem lämnas ut. Vidare ska arbetsordningen kompletteras med bestämmelser om sekretess, tystnadsplikt och förbud mot att utnyttja information. Det utskottsråd som är sekreterare i utskottet ska vara fiinsk medborgare.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Ändringarna i riksdagens arbetsordning är avsedda att träda i kraft samtidigt som lagen om laglighetskontroll av underrättelseverksamhet. Underrättelsetillsynsutskottet avses inleda sin verksamhet så snart som möjligt efter det att ändringarna i riksdagens arbetsordning har trätt i kraft.

Innehåll

FÖRSLAGETS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
ALLMÄN MOTIVERING.....	5
1 <i>Inledning och bakgrund till talmanskonferensens förslag.....</i>	5
2 <i>Nuläge.....</i>	6
2.1 <i>Tillsynen över underrättelseverksamheten i dag.....</i>	6
2.1.1 <i>Parlamentarisk uppföljning.....</i>	6
2.1.2 <i>Den interna övervakningen av skyddspolisens underrättelseverksamhet.....</i>	6
2.1.3 <i>Intern laglighetsövervakning vid försvarsmakten.....</i>	7
2.1.4 <i>Extern laglighetsövervakning av underrättelseverksamhet.....</i>	7
2.2 <i>Internationell jämförelse och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.....</i>	9
2.2.1 <i>Den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamhet i andra europeiska länder.....</i>	9
2.2.2 <i>Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.....</i>	10
2.3 <i>Bedömning av nuläget.....</i>	11
3 <i>Målsättning och de viktigaste förslagen.....</i>	12
3.1 <i>Syftena med den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten.....</i>	12
3.2 <i>Alternativa sätt att organisera den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten.....</i>	13
3.3 <i>Centrala mål.....</i>	15
4 <i>Underrättelsetillsynsutskottet.....</i>	16

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

4.1 Allmänt.....	16
4.2 Underrättelsetillsynsutskottets behörighetsområde och uppgifter.....	18
4.3 Utskottsmedlemmarna och förfarandet för att utse dem.....	19
4.4 Underrättelsetillsynsutskottets arbetsformer.....	21
4.4.1 Underrättelsetillsynsutskottets initiativrätt.....	21
4.4.2 Underrättelseombudsmannens berättelser och andra riksdagsärenden.....	22
4.4.3 Underrättelsetillsynsutskottets arbetsätt.....	22
4.4.4 Underrättelsetillsynsutskottets behörighetsområde i relation till de andra fackutskotten.....	23
4.5 Underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information	23
4.6 Offentlighet för underrättelsetillsynsutskottets handlingar.....	25
5 Förslagets ekonomiska konsekvenser.....	29
6 Hur förslaget har beretts.....	29
7 Samband med andra propositioner.....	30
DETALJMOTIVERING	
1 Riksdagens arbetsordning.....	31
7 §. Utskottet.....	31
8 §. Antalet medlemmar i utskotten.....	31
17 §. Tillsättande av utskotten.....	31
17 a §. Konstituering av utskotten.....	32
31 b §. Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och initiativrätt.....	32
36 §. Rätt att närvara vid utskottssammanträden.....	34
43 a §. Utskottshandlingarnas offentlighet.....	35
43 b §. Sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet.....	35

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

<i>43 c §. Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande</i>	36
2 Lagen om riksdagens tjänstemän.....	38
9 §	38
3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	39
3.1 Allmänt.....	39
3.2 Medlemsantalet i underrättelsetillsynsutskottet och förfarandet för att utse medlemmarna.....	39
3.3 Tystnadsplikt och sekretess för handlingar.....	40
3.4 Medborgarskapskravet	42
1. Riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning.....	43
7 §. Utskottet.....	43
8 §. Antalet medlemmar i utskotten.....	43
17 §. Tillsättande av utskotten.....	43
17 a §. Konstituering av utskotten.....	44
31 b §. Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och initiativrätt.....	44
36 §. Rätt att närvara vid utskottssammanträdena.....	44
43 a §. Utskottshandlingarnas offentlighet.....	45
43 b §. Sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet	45
43 c §. Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande	45
<i>Ikraftträdandebestämmelse</i>	45
2. Lag om ändring av 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän	46
9 §.....	46
<i>Ikraftträdandebestämmelse</i>	46

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Parallelltext.....	47
1. Riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning.....	47
2. Lag om ändring av 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän.....	51

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning och bakgrund till talmanskonferensens förslag

De snabba förändringar som skett i den säkerhetspolitiska miljön i vårt land och den starka sammankopplingen mellan hoten mot den inre och den yttre säkerheten har lett till ett behov att utveckla lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet. Inrikesministeriet och försvarsministeriet har berett propositioner om civil och militär underrättelseverksamhet inom sina egna förvaltningsområden. Dessutom har justitieministeriet berett en proposition om revidering av grundlagen.

I propositionerna med förslag till nya lagar om civil och militär underrättelseverksamhet (RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd) föreslås myndigheterna få nya betydande uppgifter och befogenheter i fråga om underrättelseinhämtning. Därför behöver också systemet för tillsyn över underrättelseverksamheten ses över. För att individens rättssäkerhet och en tillförlitlig verksamhet ska garanteras är det nödvändigt att reglera de förfaranden och metoder som får tillämpas för att effektivt övervaka användningen av metoderna för informationsinhämtning. Skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna, de internationella människorättsåtagandena och EU-rätten kräver effektiv och oberoende tillsyn och ett system som garanterar individens rättssäkerhet.

Enligt en proposition om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) ska en ny myndighet, underrättelseombudsmannen, svara för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå och vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannen ska ha till uppgift att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska ha en stark ställning och effektiva befogenheter vid laglighetskontrollen. Lagen ska dessutom trygga individens rättsliga ställning vid laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Den externa tillsynen över underrättelseverksamheten brukar i västländerna inbegripa även parlamentarisk tillsyn vid sidan av laglighetskontrollen. I tillsynspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har den parlamentariska tillsynen och laglighetskontrollen sammantaget ansetts uppfylla kraven i människorättskonventionen förutsatt att underrättelseåtgärderna inkräktar på individens rättigheter bara i den mån det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (Weber & Saravia mot förbundsrepubliken Tyskland).

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

2 Nuläge

2.1 Tillsynen över underrättelseverksamheten i dag

2.1.1 Parlamentarisk uppföljning

Med parlamentariskt tillsynsorgan för underrättelseverksamhet avses ett tillsynsorgan som uttryckligen inrättats för parlamentarisk tillsyn och vars sammansättning påverkas av parlamentets sammansättning. I Finland har vi inget parlamentariskt tillsynsorgan med explicit eller exklusivt lagfäst uppdrag att övervaka underrättelseverksamheten.

Riksdagen får information om underrättelseverksamheten via utskottsarbetet och på grundval av sin rätt till upplysningar. Enligt 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den berörda ministern ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Varje utskott har dessutom rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet.

De utskott som i nuläget har kontakt med skyddspolisen och de militära myndigheterna är grundlagsutskottet, utrikesutskottet, förvaltningsutskottet och försvarsutskottet. De får också information om underrättelseverksamheten. Skyddspolisen informerar grundlagsutskottet, utrikesutskottet och förvaltningsutskottet om hur säkerhetsläget i Finland utvecklas. I fråga om militär underrättelseverksamhet får riksdagen efter behov information av Försvarsmaktens underrättelseverk. Många försvarsförvaltningsärenden som behandlas i utskotten bygger på underrättelse.

Utskottens uppföljning av underrättelseverksamheten är översiktlig. Innehållet och formerna varierar efter utskott. Grundlagsutskottet har möten med skyddspolisens ledning några gånger per valperiod. De senaste åren har det främst varit fråga om att skyddspolisen har presenterat sitt arbete på allmän nivå. Försvarsutskottet brukar bevaka enskilda fall och ordna utfrågningar av sakkunniga kring vissa teman. I förvaltningsutskottets fackområde ingår frågor som gäller den inre säkerheten, så utskottet samverkar intensivt med skyddspolisen och andra enheter inom polisförvaltningen. Arbetet har också inslag av övervakning. Utrikes- och säkerhetspolitiskt relevanta frågor inom underrättelseverksamheten behandlas av utrikesutskottet och av de utskott vars fackområden ärendet gäller.

2.1.2 Den interna övervakningen av skyddspolisens underrättelseverksamhet

I likhet med övrig verksamhet övervakas också den underrättelseverksamhet som skyddspolisen bedriver. Enligt 1 § 1 mom. i polisförvaltningslagen (110/1992) ansvarar inrikesministeriet för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde. Inrikesministeriets polisavdelning behandlar ärenden som gäller laglighetsövervakningen av polisen. Polisavdelningen hör inte till polisorganisationen, men den tillsyn som den utövar kan inte anses vara extern laglighetsövervakning i egentlig mening. Polisavdelningens laglighetsövervakning går bland annat ut på att behandla förvaltningsklagomål och feedback från allmänheten, lämna yttranden framför allt till

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

de högsta laglighetsövervakarna, utföra granskningar och övervaka behandlingen av personuppgifter.

Inom skyddspolisen har chefen för skyddspolisen ansvar för att laglighetsövervakningen ordnas, tilldelas resurser och utvecklas. Chefen för skyddspolisen ska se till att det inom skyddspolisen utförs regelbundna laglighetsgranskningar och annan laglighetsövervakning enligt inrikesministeriets anvisning för laglighetsövervakning och skyddspolisens egna anvisningar. Chefen för resultatenheten, den närmaste chefen inom resultatenheten och alla andra tjänstemän inom skyddspolisen svarar för att verksamheten är lagenlig.

Enligt 10 kap. 65 § i tvångsmedelslagen (806/2011) ska användningen av hemliga tvångsmedel vid polisen övervakas av cheferna för de enheter som använder tvångsmedel och av Polisstyrelsen beträffande enheter som är underställda Polisstyrelsen. När det gäller skyddspolisen ska övervakningen utföras av inrikesministeriet. Övervakningen av användningen av hemliga metoder för inhämtande av information är organiserad på motsvarande sätt enligt 5 kap. 63 § i polislagen (872/2011). I praktiken övervakas hemliga metoder för att inhämta information till stor del av Polisstyrelsen och rättsenheterna vid polisinsrättningarna.

2.1.3 Intern laglighetsövervakning vid försvarsmakten

Enligt 24 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten (551/2007) lyder försvarsmakten i administrativt avseende under försvarsministeriet. Enligt 18 § i försvarsministeriets förordning om försvarsministeriets arbetsordning (1337/2011) ska förvaltningspolitiska avdelningen svara för övervakningen av lagenligheten inom ministeriets förvaltningsområde. Målet med den interna övervakningen är enligt 8 § i förordningen bland annat att säkerställa att gällande författningar och föreskrifter iakttas i verksamheten och ekonomin. För ordnandet av den interna övervakningen ansvarar kanslichefen och verksamhetsenheterna inom sitt uppgiftsområde. Direktören för lagberednings- och rättsenheten ska enligt 43 § i förordningen avgöra de ärenden som gäller laglighetsövervakning, om inte ärendet ska avgöras av kanslichefen eller ministern. Betydande ärenden som gäller laglighetsövervakning ska avgöras av kanslichefen enligt 41 §. Bestämmelser om ministrarnas beslutsrätt finns i 15 § 1 mom. i lagen om statsrådet (175/2003).

Enligt 5 § i statsrådets förordning om försvarsmakten (1319/2007) ska försvarsmaktens assessor leda och övervaka lagenligheten i försvarsmaktens verksamhet och den militära rättsvården. Assessorerna ska enligt 127 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) övervaka huvudstabens arbete med utredning av brott.

2.1.4 Extern laglighetsövervakning av underrättelseverksamhet

De viktigaste arbetsformerna för de högsta laglighetsövervakarna, riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, är att undersöka klagomål och utföra granskningar. De högsta laglighetsövervakarna kan också bestämma att polisundersökning enligt polislagen eller förundersökning enligt förundersökningslagen (805/2011) ska verkställas för utredning av ett ärende som de prövar. De kan utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Den laglighetsövervakning som utförs av de högsta laglighetsövervakarna gäller också de civila och militära myndigheternas verksamhet och utövandet av myndigheternas befogenheter. Ärenden och avgöranden som gäller polisverksamhet är en av de största ärendekategorierna vid justitieombudsmannens kansli och justitiekanslersämbetet. Däremot har relativt få av dessa ärenden gällt skyddspolisen. Bland de högsta laglighetsövervakarna är det framför allt justitieombudsmannen som övervakar underrättelseverksamhet. Justitieombudsmannens övervakning av polisverksamhet gäller företrädesvis hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Justitieombudsmannen övervakar hemliga metoder för inhämtande av information huvudsakligen med hjälp av inspektioner och övrig övervakning på eget initiativ. Klagomålen om användning av hemliga metoder för inhämtande av information uppgår bara till ungefär tio per år. I enstaka fall kan också justitiekanslern utöva sin befogenhet och utreda ärenden som gäller eller anknyter till underrättelseverksamhet.

Inrikesministeriet ska årligen lämna justitieombudsmannen en berättelse om användningen av hemliga tvångsmedel respektive hemliga metoder för inhämtande av information. Berättelserna bör också omfatta tillsynen över de här metoderna (se 5 kap. 63 § i polislagen och 10 kap. 65 § i tvångsmedelslagen). Enligt nya 5 a kap. 60 § 1 mom. i den föreslagna polislagen (RP 202/2017 rd om civil underrättelseverksamhet) ska inrikesministeriet årligen lämna justitieombudsmannen en berättelse om hur de i 5 a kap. i polislagen avsedda metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats.

Också beträffande försvarsmakten gäller justitieombudsmannens tillsyn företrädesvis hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Enligt 129 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten ska försvarsministeriet årligen lämna riksdagens justitieombudsman en berättelse om användningen och övervakningen av hemliga tvångsmedel enligt 37 § och hemliga metoder för inhämtande av information enligt 89 § 1 mom. och om skyddandet av dem. Berättelsen ska dessutom lämnas till skyddspolisen för kännedom.

Ombudsmannen ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen. Berättelsen ska innehålla rapportering om tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Grundlagsutskottet har förutsatt att berättelsen ska innehålla ett särskilt avsnitt om teletvångsmedel och täckoperationer (GrUB 15/2002 rd). Grundlagsutskottet har dessutom flera gånger noterat att justitieombudsmannen har spelat en viktig roll när det gäller att övervaka teletvångsmedlen och utveckla övervakningssystemen (GrUB 8/2007 rd, GrUB 17/2006 rd, GrUB 16/2006 rd). Men laglighetsövervakningen kan dock enligt utskottet bara utgöra ett komplement till de förvaltningsinterna övervakningsmekanismerna. Utskottet har ansett att man samtidigt måste se till att rättstryggheten i anknytning till teletvångsmedel, i synnerhet domstolarnas tillståndsförfarande, den interna myndighetsövervakningen och justitieombudsmannens laglighetskontroll, fungerar såväl på författningsnivå som i praktiken (GrUU 32/2013 rd).

Justitieombudsmannen som institution har över lag ett mycket brett spektrum av uppgifter. De senaste åren har justitieombudsmannen fått nya lagfästa tillsynsuppgifter med anknytning till vissa människorättsavtal. Justitieombudsmannen utövar tillsyn i efterhand på allmän nivå. Justitieombudsmannen kan inte styra myndigheternas verksamhet eller på något annat sätt i väsentlig grad bestämma var gränserna går och därmed avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och ut-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

redningar som ska lämnas till justitieombudsmannen är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2015, B 11/2016 rd, s. 186).

2.2 Internationell jämförelse och Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna

2.2.1 Den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamhet i andra europeiska länder

I propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) presenteras utförligare systemen för tillsyn över underrättelseverksamhet i de europeiska länderna. En rad europeiska länder har sett det som viktigt att lagstifta om tillsynen över underrättelseverksamheten. Tillsynen är organiserad i form av intern kontroll inom förvaltningsområdet, parlamentarisk tillsyn, extern laglighetsövervakning och blandade modeller med både parlamentarisk tillsyn och laglighetsövervakning.

Enligt en rapport (*Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015*) från EU:s byrå för grundläggande rättigheter är Finland, Irland, Malta och Portugal de enda EU-länder som inte har något parlamentariskt organ som övervakar underrättelseverksamheten. I rapporten står det också att Sverige, Cypern och Grekland inte har något särskilt parlamentariskt tillsynsorgan. Den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten handhas av utskott i parlamenten eller liknande organ vid sidan av övriga uppgifter.

I många länder utövas den parlamentariska tillsynen av ett fackutskott i parlamentet eller något annat jämförbart organ, i Danmark av folketingets utskott för underrättelsetjänster, i Nederländerna av representanhusets inrikesutskott och säkerhets- och underrättelseutskott, i Tyskland av förbundsdagens tillsynsutskott, i Schweiz av ett gemensamt underutskott för tillsynsutskotten i parlamentets underhus och överhus, i Frankrike av en parlamentarisk underrättelsedelegation och i Italien av en parlamentarisk säkerhetskommitté. Organens uppgifter och roll i parlamentens arbete i de olika länderna varierar dock efter land.

I Danmark har folketinget ett utskott för underrättelsetjänster. Utskottet utövar parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten och består av fem folketingsmedlemmar som hör till de partier som är representerade i presidiet. I Nederländerna är inrikesutskottet i representanhuset det primära parlamentariska tillsynsorganet. Sekretessbelagda ärenden behandlas av säkerhets- och underrättelseutskottet i parlamentets underhus. Den tyska underrättelsetjänsten övervakas av förbundsdagens tillsynsutskott. I början av varje valperiod beslutar förbundsdagen hur många medlemmar utskottet ska ha och utser medlemmarna bland förbundsdagens ledamöter. I Schweiz utövas den parlamentariska tillsynen av ett underutskott som är gemensamt för tillsynsutskotten i parlamentets kamrar. Vardera kammaren utser inom sig tre utskottsmedlemmar, varav minst en måste representera oppositionen.

Sverige har inget parlamentariskt tillsynsorgan med uteslutande eller huvudsakligt uppdrag att övervaka underrättelseverksamheten. Tillsynen genomförs på så sätt att försvarsutskottet i riksdagen årligen behandlar en skrivelse om signalspaning som regeringen överlämnar till riksdagen. Stortinget i Norge har för sin del en särskild delegation (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvavnings- og sikkerhetstjeneste; den s.k. EOS-delegationen), som har hand om både laglig-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

hetsövervakningen och den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten. Delegationen har sju medlemmar som utses av plenum för fem år åt gången. Sammansättningen bör avspegla de politiska styrkeförhållandena i stortinget men medlemmarna kan inte vara sittande stortingsledamöter.

Den tillsyn som de parlamentariska tillsynsorganen utövar gäller vanligtvis både civil och militär underrättelseverksamhet. Sammansättningarna i tillsynsorganen avspeglar de politiska styrkeförhållandena i något avseende. Exempelvis i Danmark består tillsynsorganet av företrädare för de partier som hör till folketingets presidium och i Nederländerna av ordförandena för de fyra största partierna. Även oppositionen är i allmänhet representerad i tillsynsorganet.

De parlamentariska tillsynsorganens uppdrag inbegriper delvis också arbete av den typ som i Finland betraktas som laglighetsövervakning. I Norge kan EOS-delegationen med tanke på sin verksamhet och sammansättning snarare anses vara ett laglighetsövervakningsorgan än en aktör som utövar parlamentarisk tillsyn. Också de parlamentariska tillsynsorganen i Nederländerna och Tyskland har laglighetsövervakningsuppgifter. De parlamentariska tillsynsorganens rätt till information varierar. Rättigheterna är mycket omfattande framför allt i de ovannämnda länderna med blandad tillsyn. Tillsynsorganen i Norge, Nederländerna och Tyskland kan till exempel göra granskningar i underrättelsetjänsternas lokaler. De flesta parlamentariska tillsynsorganen lämnar årligen en redogörelse eller rapport om sin verksamhet till parlamentets plenum.

De flesta av de ovannämnda länderna, med undantag av Norge, har ett organ för laglighetsövervakning av underrättelseverksamhet utöver det parlamentariska tillsynsorganet. Enligt rapporten från EU:s byrå för grundläggande rättigheter har 15 EU-länder ett separat expertorgan för laglighetsövervakning av underrättelseverksamhet. Laglighetsövervakningen genomförs av en aktör som är oavhängig av underrättelsetjänsten. Det kan till exempel vara fråga om en permanent, självständig tillsynskommitté eller granskningsnämnd. De aktörer som har hand om laglighetsövervakningen är ofta organ i form av nämnder vars sammansättning på något sätt avspeglar de politiska styrkeförhållandena i parlamentet. De parlamentariska tillsynsorganen har vanligtvis inflytande över sammansättningen i laglighetsövervakningsorganen. Dessutom får de rapporter om laglighetsövervakningsorganens verksamhet, i allmänhet årligen.

2.2.2 Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna

Efterlevnaden av Europakonventionen övervakas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. I sina avgöranden som gäller säkerhets- och underrättelsetjänster, hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information har domstolen framför allt tolkat konventionens artikel 8 om skydd för privatlivet och artikel 13 om rätt till effektiva rättsmedel. Artikel 8 föreskriver att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Men den här rättigheten är inte obegränsad, för myndigheterna får ingripa i den på de villkor som anges i artikel 8.2. Ingripandet ska bland annat bygga på nationell lag. Europadomstolen har förutsatt att lagen ska innehålla bestämmelser om tillsyn över befogenheterna till observation och om tillhörande rättsmedel (se t.ex. Amann mot Schweiz och Contreras mot Spanien).

Artikel 13 i Europakonventionen föreskriver att var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och det-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

ta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning. Enligt Europadomstolens avgörandepraxis ska tillsynen över myndigheternas befogenheter till hemlig observation ordnas effektivt. Staterna har trots det omfattande prövningsrätt när det gäller hur kravet på effektiva rättsmedel ska uppfyllas. Men tillsynen får enligt domstolen inte enbart bestå av intern kontroll som myndigheterna själva utför. Domstolen har lagt vikt vid både extern tillsyn och parlamentarisk tillsyn. Den har konstaterat att parlamentets medverkan i tillsynen över befogenheterna till hemlig observation är relevant för skyddet av demokratin. Den samlade effekten av olika rättsmedel kan vara tillräcklig, i synnerhet när det rör sig om statens säkerhet (se t.ex. Campbell mot Förenade Kungariket; Leander mot Sverige; Segerstedt-Wiberg mot Sverige).

Europadomstolen har bedömt effektiviteten främst med avseende på om tillsynsorganet är behörigt att avgöra ärendet och vilka slags processuella rättssäkerhetsgarantier organet kan tillföra processen. Effektiviteten i tillsynen har också kopplats till frågan om tillsynsmyndighetens rätt till information (se t.ex. Segerstedt-Wiberg mot Sverige; Szabó & Vissy mot Ungern).

Vid sidan av effektiviteten har Europadomstolen framhållit att organet måste vara tillräckligt oberoende av dem som utövar den verkställande makten. Laglighetsövervakningsorganet får heller inte ha alltför nära politiska kopplingar. Dessutom har domstolen lagt vikt vid den yrkesmässiga kompetensen och bakgrunden hos medlemmarna i tillsynsorganen. Den har sett positivt på tillsynsmodeller där de som valts till uppdraget förutsätts ha haft hand om domartjänster på hög nivå (se t.ex. Szabó och Vissy mot Ungern, Kopp mot Schweiz, Zakharov mot Ryssland, Klass m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland, Weber & Saravia mot Förbundsrepubliken Tyskland, Kennedy mot Förenade Kungariket, Popescu mot Rumänien nr 2, R.E. mot Förenade Kungariket).

2.3 Bedömning av nuläget

Omvärlden för de myndigheter som svarar för den civila och militära underrättelseverksamheten har förändrats i betydande grad samtidigt som gränserna har suddats ut dels mellan rikets yttre och inre säkerhet, dels mellan den nationella och internationella omvärlden. Eftersom de här myndigheternas befogenheter är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är det påkallat att formen av tillsyn varierar allt från chefernas ledarskap i det dagliga arbetet till oberoende, utomstående laglighetsövervakning. Justitiekanslern och justitieombudsmannen ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar laglighetsövervakarna att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

När de civila och militära underrättelsemyndigheterna får nya betydande uppgifter och befogenheter uppstår ett behov att effektivisera också den externa tillsynen över verksamheten. Det kräver nya åtgärder i fråga om både den externa laglighetsövervakningen och den parlamentariska tillsynen.

I Finland har vi inget parlamentariskt tillsynsorgan med explicit och exklusivt lagfäst uppdrag att övervaka underrättelseverksamheten. De utskott som vid sidan av sitt övriga arbete har kontakt med skyddspolisen och de militära myndigheterna är grundlagsutskottet, utrikesutskottet, förvaltningsutskottet och försvarsutskottet. De får också information om underrättelseverksamheten på

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

begäran. Utskottens uppföljning av underrättelseverksamheten är i sin nuvarande form översiktlig och svarar inte mot de mål som bland annat i Europadomstolens praxis ställts upp för den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten.

För att garantera individens rättssäkerhet behövs effektiva redskap för att övervaka användningen av metoderna för inhämtande av information med anknytning till underrättelseverksamhet. Myndigheternas verksamhet väcker förtroende bara om utövandet av befogenheterna också övervakas trovärdigt. Därför föreslår regeringen i propositionen om laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) en ny lag om övervakning av underrättelseverksamheten. Laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten ska handhas av en ny myndighet, underrättelseombudsmannen, som ska vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannen ska ha till uppgift att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska ha en stark ställning och effektiva befogenheter vid laglighetskontrollen. Lagen ska dessutom trygga individens rättsliga ställning vid laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Europadomstolen har konstaterat att parlamentets medverkan i tillsynen över befogenheterna till underrättelseinhämtning är relevant för skyddet av demokratin. Organiseringen av den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten ingår således som ett väsentligt led i omorganiseringen av den externa övervakningen av underrättelseverksamheten så att den når upp till en nivå som tillgodoser behoven till följd av de utökade befogenheterna till underrättelseverksamhet. Den parlamentariska tillsynen över underrättelsemyndigheterna gör övervakningen mer trovärdig samtidigt som verksamheten börjar omfattas av demokratisk kontroll, som överstiger det som kan uppnås genom laglighetsövervakning och övrig övervakning. De olika formerna av tillsyn kompletterar varandra och utgör tillsammans en effektiv samlad övervakning. Av de här orsakerna finns det skäl att väsentligt effektivisera den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten genom att inrätta ett nytt underrättelsetillsynsutskott inom utskottsväsendet i riksdagen.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Syftena med den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten

Syftet med talmanskonferensens förslag är att inrätta ett organ som uttryckligen utövar parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten. Dess sammansättning ska påverkas av riksdagens sammansättning.

Syftet med tillsynen är att stärka underrättelseverksamhetens acceptabilitet genom att följa upp och bedöma hur förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön, det övergripande samhällsintresset och respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas dels i omfattningen och inriktningen av underrättelseverksamheten, dels på konkret nivå inom underrättelseverksamheten. När underrättelsemyndigheternas befogenheter utvidgas betydligt innebär det att intrången i de viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna blir allt mer omfattande, i synnerhet när det gäller skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om individers förtroliga meddelanden. Dessutom kan det uppstå konsekvenser för

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter såsom yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet samt religions-, åsikts- och samvetsfrihet. Därför är det viktigt att riksdagen som representerar hela folket övervakar och bedömer acceptabiliteten och proportionaliteten i fråga om verksamheten och de tillhörande metoderna och den vägen ser till att underrättelsemyndigheterna utövar sina befogenheter proportionerligt och ändamålsenligt.

Tillsynssystemet och tillsynsorganens starka ställning och omfattande befogenheter bör bidra till förtroendet för att underrättelseverksamheten bedrivs korrekt och att individens rättssäkerhet fullföljs. Det övergripande tillsynssystemet, som innefattar både laglighetsövervakning och parlamentarisk tillsyn, bör uppfylla de krav som ställs av grundlagen, de internationella människorättsåtagandena och EU:s rättsordning.

Syftet med talmanskonferensens förslag är att organisera den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten på så sätt att tillsynen uppfyller kraven på trovärdig, effektiv och oberoende tillsyn. Ambitionen är också att skapa dels en fast koppling mellan det övriga riksdagsarbetet och den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten, dels en organisation som är enkel i administrativt avseende. Följaktligen ska tillsynen bli en del av utskottsväsendet i riksdagen.

3.2 Alternativa sätt att organisera den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten

Den parlamentariska tillsynen befäster den demokratiska kontrollen av underrättelseverksamheten samtidigt som verksamheten får ökad legitimitet. I en rad EU-länder utövas den parlamentariska tillsynen av ett fackutskott i parlamentet eller något annat jämförbart organ. De särskilda parlamentariska tillsynsorganen har varierande sammansättning och kan ha både parlamentsledamöter och experter som medlemmar. I Finland är det motiverat att det parlamentariska tillsynsorganet består av riksdagsledamöter. Det är principiellt viktigt att riksdagsgrupperna är representerade i tillsynsorganet på bred front.

När tillsynsorganet ska inrättas är det angeläget att lagstifta om dess uppgifter och befogenheter. Den parlamentariska tillsynen kan ha varierande former. I många länder är befogenheterna till tillsyn över underrättelseverksamhet på strategisk nivå mer betydande än de befogenheter som gäller den operativa nivån. Tillsynen utförs vanligtvis i efterhand. Den parlamentariska tillsynen kan bara i mycket begränsad omfattning vara detaljerad och gälla enstaka fall. Det är naturligt att den berör underrättelseverksamheten på ett övergripande plan och går in på hur den interna kontrollen och laglighetsövervakningen fungerar. Uppföljningen kan visa om underrättelseverksamheten är ändamålsenlig och effektiv. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bör vara prioriterade. Ur det här perspektivet är det inte nödvändigtvis behövligt att definiera gränserna för den parlamentariska tillsynen lika exakt som laglighetsövervakningens räckvidd.

När den parlamentariska tillsynen ska ordnas finns det skäl att reda ut om det redan finns något organ i riksdagen som är lämpat för uppdraget. I nuläget är det enda alternativet i praktiken att ge något av de nuvarande utskotten i uppdrag att ha hand om den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten. För närvarande har ett flertal utskott (grundlagsutskottet, utrikesutskot-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

tet, förvaltningsutskottet, försvarsutskottet) till uppgift att följa underrättelseverksamheten inom ramen för sina ansvarsområden. Men uppföljningen sker på ett mycket allmänt plan och är avgränsad till behörighetsområdet.

Den parlamentariska tillsynen måste vara trovärdig och effektiv och bör omfatta både civil och militär underrättelseverksamhet. Som ett väsentligt led i tillsynen ingår att övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med grundlagen och de internationella människorättsavtal som är bindande för Finland. Därför är det viktigt att utskottet sätter sig in i dels innehållet, lagstiftningen och arbetsmetoderna i fråga om underrättelseverksamheten, dels de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna med anknytande tolkningspraxis. Om något av de befintliga utskotten ges i uppdrag att ha hand om tillsynen över underrättelseverksamheten utöver sina nuvarande uppgifter blir förutsättningarna för trovärdig och effektiv tillsyn inte tillräckliga. Medlemsantalet i de nuvarande ovannämnda utskotten är också ganska stort (17 medlemmar och 9 ersättare), medan det parlamentariska tillsynsorganet bör vara mindre omfattande så att det blir lättare att garantera konfidentialiteten.

Eftersom den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten inte kan ges i uppdrag till något befintligt organ, behöver ett nytt organ inrättas för ändamålet. Organet kan vara antingen ett särskilt underrättelsetillsynsutskott eller ett nytt organ som ska fungera i anknytning till riksdagen och vars medlemmar ska utses av riksdagen.

I 36 § i grundlagen finns bestämmelser om de övriga organ som riksdagen ska välja, bland annat Folkpensionsanstaltens fullmäktige, bankfullmäktige i Finlands Bank och Rundradions förvaltningsråd. Folkpensionsanstaltens fullmäktige, bankfullmäktige i Finlands Bank och Rundradions förvaltningsråd är organ i respektive organisationer och deras uppgifter inbegriper utöver tillsynen en lång rad andra uppdrag med anknytning till ledningen av organisationerna. De organ som utses av riksdagen har ingen egen personal och riksdagens kansli bistår dem inte i deras uppgifter, utan de får stöd av de organisationer som de övervakar. De kan således inte användas som modell för inrättandet av ett effektivt och oberoende organ som ska svara för den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten.

Om beslutet blir att ett nytt organ ska inrättas i anknytning till riksdagen för att ha hand om den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten, måste det lagstiftas om organets sammansättning, uppgifter och befogenheter samt om valet av medlemmar. Dessutom behövs det bestämmelser om en instruktion samt ändamålsenliga verksamhetsformer, lokaler, utrustning och personal.

Om ett organ av helt ny typ inrättas i anknytning till riksdagen måste många slags förberedande åtgärder vidtas, vilket gör det besvärligt och långsamt att starta effektiv verksamhet. Kopplingen mellan organet och riksdagen kan bli ganska svag. I praktiken skulle riksdagen delta i verksamheten bara genom att utse medlemmar en gång per valperiod och behandla organets årsrapport. Risken är således att organet blir avlägset och åtskilt från det övriga riksdagsarbetet. För behandlingen av organets årsrapport i plenum behövs också med den här modellen ett utskott med uppdrag att upprätta betänkande om årsrapporten.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Utskotten är etablerade riksdagsorgan. I grundlagen, riksdagens arbetsordning och talmanskonferensens anvisningar finns detaljerade bestämmelser om hur deras medlemmar ska utses, hur de ska arbeta och vilka befogenheter de ska ha. De flesta utskotten har till främsta uppgift att bereda riksdagsärenden för plenum. Under de senaste decennierna har två utskott av ny typ - framtidsutskottet 1993 och revisionsutskottet 2007 - inrättats och deras arbete bygger till mycket stor del på deras egna initiativ. Framför allt revisionsutskottets medlemsantal (11 medlemmar och 6 ersättare), befogenheter och arbetsätt är av den typen att de lämpligen kan fungera som modell för organiseringen av den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten (se grundlagens 35 § 1 mom. och 90 § om revisionsutskottet).

Riksdagen arbetar av hävd i utskott och utskottsarbetet ingår som ett väsentligt led i riksdagens verksamhet. När verksamheten organiseras i form av utskott blir den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten självständig i förhållande till tillsynsobjekten samtidigt som verksamheten får mer auktoritet och trovärdighet. Laglighetsövervakaren för underrättelseverksamheten, underrättelseombudsmannen, ska årligen lämna riksdagen en berättelse som ska behandlas av det nya utskottet. Om ett fristående organ inrättas i anknytning till riksdagen för parlamentarisk tillsyn innebär det att något av de nuvarande utskotten ska upprätta betänkande om årsberättelsen för plenum. Betänkandeutskottet behöver omfattande rätt till information i sitt arbete. Om den parlamentariska tillsynen genomförs i form av ett särskilt organ får alltså något av de nuvarande utskotten väsentligt mycket mer arbete.

Om den parlamentariska tillsynen ordnas inom ramen för utskottsväsendet blir den en fast del av det parlamentariska arbetet i riksdagen. Utskottsformen ger genomförandet av tillsynen tydliga ramar, är administrativt enkel och kräver inte så mycket ny lagstiftning. Följaktligen är det lämpligt att organisera den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten genom att inrätta ett underrättelsetillsynsutskott för uppdraget.

3.3 Centrala mål

Talmanskonferensen föreslår att ett nytt fackutskott som kallas underrättelsetillsynsutskottet inrättas i riksdagen för parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten.

För att utskottet ska kunna inrättas måste behövliga ändringar göras i riksdagens arbetsordning. Dessutom behövs bestämmelser om att utskottet har omfattande rätt till upplysningar. De bestämmelserna föreslås ingå i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd).

I talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning ingår förslag till behövliga ändringar i bestämmelserna om organisering av riksdagsarbetet. Förslaget innehåller dels närmare förslag till bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets verksamhet som en del av utskottsväsendet, dels förslag till uppgifter och specialbestämmelser som beror på utskottsarbetets särskilda karaktär.

Bestämmelser om fackutskottets uppgifter och verksamhet finns förutom i grundlagen också i riksdagens arbetsordning. Arbetsordningen innehåller närmare bestämmelser om utskottens medlemsantal och konstituering. Arbetsordningens 4 kap. föreskriver om beredning av ärenden i utskotten och om vissa andra frågor som gäller utskottens verksamhet. Dessutom godkände tal-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

manskonferensen den 11 december 2007 allmänna anvisningar om fackutskottens huvudsakliga behörighetsområden och utfärdade den 2 december 2014 allmänna anvisningar för utskotten (utskottshandboken).

De allmänna bestämmelserna om utskottsarbetet ska vara tillämpliga på underrättelsetillsynsutskottet. Men underrättelsetillsynsutskottet ska i fråga om ansvarsområde och uppgifter avvika från de andra fackutskotten i det avseendet att det inte ska bereda ärenden utifrån propositioner överhuvudtaget i samma utsträckning som de andra utskotten. I likhet med revisionsutskottet ska det ha rätt att ta upp ärenden till behandling på eget initiativ och lämna betänkanden om dem till plenum.

Med hänsyn till den särskilda karaktären hos underrättelsetillsynsutskottets arbete, utskottets särskilda relation till underrättelseombudsmannen som svarar för laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten samt arbetsfördelningen med de övriga utskotten och andra aktörer som deltar i tillsynen över underrättelseverksamheten föreslår talmanskonferensen att riksdagens arbetsordning kompletteras med bestämmelser om utskottets uppgifter. På det konkreta planet kommer utskottsarbetet dock att ta form efter att det har startat.

4 Underrättelsetillsynsutskottet

4.1 Allmänt

Talmanskonferensen föreslår att det i riksdagen inrättas ett underrättelsetillsynsutskott som ska ha hand om den parlamentariska tillsynen över den civila och militära underrättelseverksamheten. Utskottet ska ha till uppgift dels att övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs korrekt och ändamålsenligt, dels att utvärdera prioriteringarna i underrättelseverksamheten och bidra till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna fullföljs i underrättelseverksamheten.

Att underrättelsetillsynsutskottet inrättas inverkar inte på den samverkan som utrikesutskottet, förvaltningsutskottet och försvarsutskottet bedriver inom sina respektive förvaltningsområden med underrättelsemyndigheterna och det ministerium som styr underrättelseverksamheten. Grundlagsutskottet deltar i tillsynen över underrättelseverksamheten främst i och med att det behandlar verksamhetsberättelserna från de högsta laglighetsövervakarna, justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman. Inga ändringar föreslås heller i grundlagsutskottets verksamhet.

Underrättelsetillsynsutskottet ska ha hand om allmänt föreskrivna uppgifter för fackutskott, vilket betyder att det vid behov betjänar hela riksdagen genom att bidra med aspekter på tillsyn över underrättelseverksamhet som underlag för beslut. Underrättelsetillsynsutskottet ska arbeta jämsides med underrättelseombudsmannen, som har hand om laglighetsövervakningen, på liknande sätt som fackutskotten har tätare kontakter med vissa ministerier. Underrättelseombudsmannens årsberättelse om sin verksamhet, och vid behov särskilda berättelser till riksdagen, ger för sin del utskottet faktaunderlag för dels utvärderingar av lagenligheten och ändamålsenligheten i underrättelseverksamheten, dels egna slutsatser. Utskottet ska behandla berättelserna och upprätta betänkande för plenum efter att ha fått eventuella utlåtanden från andra utskott.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Med tanke på aktiv och effektiv tillsyn föreslår talmanskonferensen att underrättelsetillsynsutskottet på eget initiativ ska kunna ta upp ärenden till behandling och för plenum upprätta betänkanden med förslag till ställningstaganden, om ärendena är relevanta för den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten. Då får hela riksdagen tillfälle att debattera betydelsefulla frågor med anknytning till underrättelseverksamhet och i förekommande fall besluta om uttalanden i syfte att styra regeringens åtgärder i den riktning som riksdagen vill. Utskottsbetänkandena kan på så sätt initiera debatter om aktuella tillsynsrelaterade ämnen i plenum.

Det här förfarandet ger utskottet möjlighet att genom sina ståndpunkter till exempel ingripa mot situationer som påträffats i arbetet med underrättelseuppdrag och som har en tydlig koppling till riksdagens verksamhet. Det kan exempelvis vara fråga om behov av ändringar i lagstiftningen eller åtgärder i en situation där en effektiv tillsyn över underrättelseverksamheten och tillgodoseendet av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter äventyras på grund av att de ekonomiska resurserna är för små.

Att den parlamentariska tillsynen ordnas på tillbörligt sätt är ett centralt element i en effektiv och fungerande övergripande tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten. Det är viktigt att inrätta ett underrättelsetillsynsutskott för att den parlamentariska tillsynen ska vara effektiv och trovärdig. Ett utskott i egenskap av riksdagsorgan med tillräckligt omfattande rättigheter och verktyg för tillsyn bidrar till att tillsynen utvecklas enligt förväntningarna. Den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten får tack vare reformen ändamålsenliga ramar som framhäver uppgiftens betydelse. Behandlingen av aktuella frågor inom underrättelseverksamheten och möjligheten att fokusera på dagsaktuella teman innebär att riksdagen får verktyg för att övervaka och styra underrättelseverksamheten i samverkan med regeringen.

Syftet är att bidra till en ändamålsenlig och tydlig arbetsfördelning och samverkan mellan de aktörer som deltar i tillsynen över underrättelseverksamheten. Statsrådet ska svara för ledningen av den interna kontrollen. Inrikesministeriet och försvarsministeriet ska svara för den interna kontrollen av den civila och militära underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska fungera som oberoende extern laglighetsövervakare med omfattande befogenheter att effektivt ingripa mot problem i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen bör föra betydande övervakningsiakttagelser till underrättelsetillsynsutskottet för behandling. Ombudsmannen ska också rapportera om sina övervakningsresultat och tillkännage utskottet de missförhållanden som upptäckts i underrättelseverksamheten.

Den laglighetsövervakning som utförs av de högsta laglighetsövervakarna gäller också de civila och militära myndigheternas verksamhet och utövandet av myndigheternas befogenheter. Det hör också till de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter att övervaka de särskilda ombudsmännens verksamhet. De högsta laglighetsövervakarna ska härefter också övervaka lagligheten i underrättelseombudsmannens verksamhet.

4.2 Underrättelsetillsynsutskottets behörighetsområde och uppgifter

Underrättelsetillsynsutskottet ska ha till uppgift att utöva parlamentarisk tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten. Dess behörighetsområde ska i princip omfatta alla åtgär-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

der som behövs för att uppgiften ska kunna utföras på behörigt sätt, dock med beaktande av arbetsfördelningen med de myndigheter som har hand om laglighetsövervakningen.

Talmanskonferensen föreslår att bestämmelser om utskottets uppgifter tas in i en ny 31 b § i riksdagens arbetsordning. Behörighetsområdet kan vid behov regleras närmare i allmänna anvisningar som talmanskonferensen godkänner för fackutskottens huvudsakliga behörighetsområden. Underrättelsetillsynsutskottet ska övervaka både den civila och den militära underrättelseverksamheten på ett allmänt plan. Uppgiften går ut på att övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs korrekt och ändamålsenligt. Dessutom ingår uppföljning och utvärdering av prioriteringarna. De årliga prioriteringarna i underrättelseverksamheten behandlas vid ett gemensamt möte mellan republikens president och utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet. Prioriteringarna ska väga in de utvecklingstrender som är utrikes- och säkerhetspolitiskt relevanta för Finland och den information som anses vara behövlig som underlag för den högsta statsledningens beslut.

Underrättelsetillsynsutskottet kan utvärdera utfallet av och ändamålsenligheten i de prioriteringar som statsrådet lagt fast för underrättelseverksamheten bland annat utifrån utredningar och sakkunnigutfrågningar om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och inriktningen för underrättelseverksamheten. I sina utvärderingar av ändamålsenligheten och effektiviteten kan utskottet exempelvis fokusera på hur prioriteringarna har vägts in när inriktningen för underrättelseverksamheten bestämts och hur målen för verksamheten har nåtts. Utskottet kan också bedöma om resursanvändningen och underrättelsemetoderna har varit effektiva och bidragit till måluppfyllelsen.

Utskottet ska också följa upp och bidra till tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Kärnuppgiften för den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten är att övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs på ett godtagbart och proportionerligt sätt. Utskottet ska ha till uppgift att bevaka att underrättelsemyndigheterna använder sina befogenheter för godtagbara syften med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att de följer lagstiftningen om underrättelseverksamhet. Det väsentliga är att utskottets tillsynsarbete syftar till att bedöma om de åtgärder som inkräktar på individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter står i rätt proportion till hur allvarligt det hot är som ska avvärjas genom intrånget eller hur viktig och behövlig den eftersträlvade nyttan är. Bedömningen av proportionaliteten bör väga in huruvida begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna leder till att den nytta som eftersträvas med hjälp av den uppnås på så sätt att nyttan kan anses motivera begränsningen som rätt avvägd och nödvändig biverkning. Utskottet kan också bidra till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i underrättelseverksamheten genom att uppmärksamma regeringen eller det behöriga ministeriet på kvaliteten på och omfattningen av underrättelsepersonalens utbildning på området eller hur målen för underrättelseverksamheten kan nås med hjälp av metoder som så lite som möjligt begränsar individens grundläggande och mänskliga rättigheter.

Lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreslås föreskriva om individers rätt att anföra klagomål och göra begäran om undersökning hos underrättelseombudsmannen (RP 199/2017 rd). Ombudsmannen ska alltså behandla och avgöra frågor som gäller enskilda personers

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

rättssäkerhet. Det ska inte höra till underrättelsetillsynsutskottets uppgifter att behandla klagomål eller begäran om undersökning gällande individers rättssäkerhet.

De viktigaste riksdagsärendena som ska remitteras till utskottet är underrättelseombudsmannens berättelser, som utskottet ska bereda för behandling i plenum. Underrättelseombudsmannen, som ska ha hand om laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten, blir utskottets viktigaste samarbetspartner. Det blir en viktig del av utskottsarbetet att behandla ombudsmannens årsberättelse och upprätta betänkande om den för plenum.

4.3 Utskottsmedlemmarna och förfarandet för att utse dem

Den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten är en ny uppgift för riksdagen. Uppgiften avviker väsentligt från de andra utskottens uppgifter. För skötseln av den här avvikande uppgiften behövs vissa särskilda bestämmelser gällande utskottet och till viss del annorlunda praxis än i de övriga utskotten.

Enligt 35 § 1 mom. i grundlagen tillsätter riksdagen för varje valperiod följande utskott: stora utskottet samt grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet, revisionsutskottet och övriga permanenta utskott som nämns i riksdagens arbetsordning. Grundlagsutskottet, utrikesutskottet och finansutskottet har i enlighet med 2 mom. minst sju medlemmar. De andra permanenta utskotten har minst elva medlemmar. Utskotten har dessutom ett behövligt antal ersättare.

Det blir ett särdrag hos underrättelsetillsynsutskottet att medlemsantalet är mindre än i de andra utskotten. Med tanke på ändamålsenlig skötsel av tillsynsuppgiften, en smidig beslutsprocess och konfidentialiteten i utskottsarbetet föreslår talmanskonferensen att utskottet ska ha elva medlemmar, det vill säga färre än vad som föreskrivs i 35 § i grundlagen. En sammansättning med elva medlemmar möjliggör både parlamentarisk representativitet och nödvändig konfidentialitet.

Det föreslagna medlemsantalet avviker inte från det grundlagsfästa minimiantalet medlemmar i de permanenta utskotten. Genom att minimiantalet medlemmar fastställs i grundlagen tryggas tillräckligt en proportionell politisk representation i utskottets sammansättning, står det i förarbetena till 35 § i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 89-90). Med avseende på en trovärdig parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten är det viktigt att utskottsmedlemmarna utses på så sätt att utskottet får bred politisk representativitet, det vill säga att så många riksdagsgrupper som möjligt har en företrädare i utskottet. När utskottet har elva medlemmar garanteras det att olika politiska synpunkter lyfts fram i utskottsarbetet. Med effektivitet och ändamålsenlighet som principer är det här medlemsantalet också motiverat med avseende på utskottets uppgift samt en smidig behandling och beslutsprocess i ärendena.

Talmanskonferensen föreslår att två ersättare ska utses till underrättelsetillsynsutskottet. Enligt grundlagsbestämmelsen ska utskotten ha ett behövligt antal ersättare. Gränsen för beslutförhet i utskott är enligt 35 § 3 mom. i grundlagen hög (två tredjedelar av medlemmarna). Därför behövs det ganska ofta ersättare vid utskottsmötena för att utskotten ska vara beslutföra till exempel när brådskande lagförslag bereds för behandling i plenum. Det faktum att underrättelsetillsynsutskottets arbete är konfidentiellt talar för att medlemsantalet ska vara litet. Förmodligen kommer underrättelsetillsynsutskottet i mindre utsträckning än de andra utskotten att fatta formella beslut,

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

vilket betyder att det inte behövs så många ersättare som måste vara närvarande för att utskottet ska vara beslutfört. Därför föreslås utskottet bara ha två ersättare.

På grund av konfidentialiteten i arbetet behövs också vissa särskilda bestämmelser om tillsättningen. Syftet är att säkerställa sekretessen för utskottshandlingar och information som medlemmarna får i anknytning till utskottsarbetet. Talmanskonferensen föreslår att nya 17 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning ska föreskriva att de personer som föreslås bli utskottsmedlemmar ska genomgå omfattande säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014). Utredningarna ska skaffas av riksdagens talman. De berörda riksdagsledamöterna ska ombes ge sitt skriftliga samtycke till att en utredning skaffas.

Syftet med säkerhetsutredningslagen är enligt 1 § i lagen att främja möjligheterna att förebygga verksamhet som kan medföra skada för statens säkerhet, försvaret, Finlands internationella förbindelser, den allmänna säkerheten eller något annat med dessa jämförbart allmänt intresse eller enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse eller säkerhetsarrangemang för skyddet av dessa intressen. En allmän förutsättning för att en säkerhetsutredning ska kunna genomföras är enligt 5 § 1 mom. att den som utredningen gäller på förhand har gett sitt skriftliga samtycke till detta. Vid behov får en omfattande säkerhetsutredning utsträckas till att gälla också närstående till den som utredningen gäller (29 §). Med närstående avses i säkerhetsutredningslagen far eller mor, make, sambo eller barn till den som utredningen gäller. Även närstående ska ombes ge sitt samtycke, om utredningen utsträcks till att gälla dem (8 §). Efter att ha fått en säkerhetsutredning om en person som föreslagits bli utskottsmedlem ska talmannen vid behov med personen diskutera de eventuella åtgärder som säkerhetsutredningen föranleder.

Enligt 37 § i grundlagen ska utskotten i riksdagen tillsättas under valperiodens första riksmöte för hela valperioden. I praktiken tillsätts utskotten genast efter valet. Närmare bestämmelser om val av utskott och andra riksdagsorgan finns i valstadgan för riksdagen (250/2000). Där föreskrivs det bland annat om kandidatlistor och omröstningsprocedurer. Valet av utskottsmedlemmar förbereds i gott samförstånd mellan riksdagsgrupperna, så det har inte behövts några omröstningar de senaste decennierna.

Att tillsätta utskotten ingår som ett viktigt led i riksdagens konstituering efter valet. Syftet är att de viktigaste funktionerna ska kunna inleda sitt arbete, såsom talmanskonferensen och beredningen av ärenden för behandling i plenum. Riksdagen kan dock på förslag av talmanskonferensen under valperioden besluta tillsätta ett organ på nytt enligt 37 § i grundlagen. I praktiken har utskotten genast brukat tillsättas på nytt efter att det i början av valperioden blivit klart vilken sammansättning den nya regeringen kommer att ha.

Med hänsyn till den särskilda typ av uppgifter underrättelsetillsynsutskottet kommer att ha och till det faktum att konfidentialiteten framhävs är det inte ändamålsenligt att utskottet tillsätts på nytt bara några veckor efter att medlemmarna blivit utsedda. Med tanke på att utskottet inte ska bereda brådskande ärenden för beslut i plenum behöver medlemmarna inte nödvändigtvis utses genast efter valet. I stället kan tillsättningen ske några veckor senare när regeringen har bildats. Därför föreslår talmanskonferensen att underrättelsetillsynsutskottet till skillnad från de andra utskotten ska tillsättas först när statsrådet har utnämnts efter valet, om inte riksdagen på förslag av talmanskonferensen beslutar något annat. Om regeringsbildningen avsevärt drar ut på tiden eller om

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

det av andra skäl blir aktuellt att tillsätta underrättelsetillsynsutskottet, ska riksdagen på förslag av talmanskonferensen trots det kunna besluta att tillsätta utskottet redan innan statsrådet har utnämnts. En bestämmelse om tillsättning av underrättelsetillsynsutskottet föreslås ingå i nya 17 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning.

Med tanke på genomslagskraften i tillsynen och en stark ställning för utskottet ser talmanskonferensen det som angeläget att riksdagsgrupperna till utskottsmedlemmar föreslår riksdagsledamöter som är mycket engagerade för utskottets parlamentariska tillsynsuppgift.

4.4 Underrättelsetillsynsutskottets arbetsformer

4.4.1 Underrättelsetillsynsutskottets initiativrätt

Underrättelsetillsynsutskottet föreslås få rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende som hör till utskottets behörighetsområde för behandling och, om ärendets art kräver det, att upprätta betänkande om ärendet för plenum. I de här situationerna kan utskottet dra nytta av sin rätt att enligt 47 § 2 mom. i grundlagen av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan också få de upplysningar eller utredningar det behöver från underrättelseombudsmannen eller de behöriga underrättelsemyndigheterna. Efter att ha utrett ärendet i enlighet med 47 § 2 mom. i grundlagen kan utskottet lämna utlåtande till statsrådet eller ministeriet. Om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det kan utskottet besluta att i stället för utlåtande upprätta betänkande för behandling i plenum.

Talmanskonferensen föreslår bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets initiativrätt i nya 31 b § 3 mom. i riksdagens arbetsordning.

Som aktiv aktör bör utskottet ingripa mot problem som det upptäcker i underrättelseverksamheten så snart som möjligt efter att ha fått kännedom om saken och förelägga statsrådet, ministeriet eller riksdagen sina iakttagelser när de är så aktuella och användbara som möjligt. Syftet är att utskottet ska nyttja sin föreslagna möjlighet att upprätta betänkande efter moget övervägande. Upprättandet av betänkanden på eget initiativ ska bero på vilken betydelse ärendet har till exempel för fullföljandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ärendet bör vara högprioriterat med avseende på riksdagens tillsynsbehörighet och betänkandet bör innehålla tydliga ståndpunkter riktade till regeringen. När underrättelsetillsynsutskottet beslutar att upprätta betänkande för plenum i ett ärende som det på eget initiativ tagit upp är det viktigt att informera talmanskonferensen i god tid. I praktiken blir detta en uppgift för utskottsordföranden.

I stället för att upprätta betänkande kan underrättelsetillsynsutskottet på samma sätt som de andra utskotten besluta att förfara i enlighet med 30 a § i riksdagens arbetsordning, alltså föreslå för talmanskonferensen att ett utlåtande som utskottet upprättat med anledning av en utredning som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen ska tas till debatt i plenum. Om talmanskonferensen godkänner förslaget debatterar riksdagen ärendet men fattar inte beslut i det.

För att väcka ärenden på eget initiativ måste utskottet kunna inleda utredningsarbete om utvalda tillsynsystemen. I utredningsarbetet är det viktigt att utskottet kan få hjälp av underrättelseombudsmannen.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

I likhet med de andra utskotten kan underrättelsetillsynsutskottet med anledning av sina iakttagelser vidta åtgärder i ärenden som gäller ministeransvarighet enligt 115 § i grundlagen. Det kan bli aktuellt för underrättelsetillsynsutskottet att utvärdera skötseln av uppgifter som hör till statsrådet eller någon medlem av statsrådet. Då kan utskottet framställa en begäran om undersökning till grundlagsutskottet, om ärendet kräver det. När utskottsbetänkandet behandlas i plenum är det naturligtvis alltid möjligt, liksom i andra ärenden som riksdagen fattar beslut om, att mäta riksdagens förtroende för regeringen eller den berörda medlemmen av statsrådet.

4.4.2 Underrättelseombudsmannens berättelser och andra riksdagsärenden

Enligt 39 § i grundlagen tas ett ärende upp i riksdagen genom att regeringen överlämnar en proposition eller genom att en riksdagsledamot väcker en motion eller på något annat sätt som anges i grundlagen eller i riksdagens arbetsordning. Ärenden som generellt sett hör till fackutskottens behörighetsområden, såsom propositioner, berättelser, redogörelser och motioner, väcks alltså också i underrättelsetillsynsutskottet utifrån den här bestämmelsen. Ärenden som väcks på annat sätt är till exempel berättelser till riksdagen och förslag från talmanskonferensen.

Ärenden som väcks i riksdagen remitteras till ett utskott efter slutförd remissdebatt. Enligt 40 § i grundlagen måste ärendena beredas i utskott före den slutliga behandlingen i plenum.

Underrättelsetillsynsutskottet ska bereda propositioner, motioner och redogörelser som hör till dess behörighetsområde. Det ska också på begäran lämna utlåtanden inom sitt behörighetsområde till andra utskott.

Med stöd av 38 § 3 mom. i riksdagens arbetsordning kan utskotten på eget initiativ lämna utlåtande om sitt behörighetsområde till finansutskottet. Således ska också underrättelsetillsynsutskottet i förekommande fall kunna lämna utlåtande om sitt eget behörighetsområde till finansutskottet. Detta kan komma på fråga i synnerhet om utskottet i sitt tillsynsarbete har lagt märke till betydande brister i den interna kontrollen eller den externa tillsynen och anser att de beror på att tillsynsresurserna är för små. I utlåtandet kan utskottet komprimera de iakttagelser det gjort i sitt tillsynsarbete så att de kan nyttiggöras vid budgetbehandlingen.

4.4.3 Underrättelsetillsynsutskottets arbetssätt

I sin verksamhet ska underrättelsetillsynsutskottet följa de bestämmelser i riksdagens arbetsordning och utskottshandboken som på ett allmänt plan styr utskottsarbetet. De grundläggande bestämmelserna om behandling av ärenden och beslutsfattande i utskotten finns i 39 § i arbetsordningen. Enligt 35 § 1 mom. i arbetsordningen ska utskotten sammanträda enligt arbetssituationen, så underrättelsetillsynsutskottets mötespraxis kommer att utformas efter behoven att behandla ärenden.

När underrättelsetillsynsutskottets arbetsmetoder tar form bör särskild uppmärksamhet fästas vid hur utskottet behandlar konfidentiell information och sekretessbelagda handlingar, så att det inte uppkommer några risker för att utomstående får åtkomst till informationen. Därför kan utskottet komma att behöva särskilda arrangemang till exempel i fråga om mötesarrangemang och behand-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

ling av information. Utskottets arbete och arbetsmetoder leds av utskottsordföranden tillsammans med medlemmarna.

Underrättelsetillsynsutskottet bör få tillräckliga resurser, så att genomslagskraften i utskottsarbetet och därmed en stark ställning för utskottet kan säkerställas. För att den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten ska fungera och vara effektiv är det viktigt att utskottet framför allt har tillgång till kompetens i grundläggande och mänskliga rättigheter och underrättelseverksamhet.

4.4.4 Underrättelsetillsynsutskottets behörighetsområde i relation till de andra fackutskotten

Underrättelsetillsynsutskottets behörighetsområde omfattar i bred utsträckning perspektivet i fråga om den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten. Utskottsväsendet reformerades 1991 enligt principen att utskottens namn och behörighetsområden i regel ska svara mot ministerieindelningen. Det går dock inte enligt samma princip att bestämma vilket ministerium underrättelsetillsynsutskottet ska motsvara. Utskottets uppgifter anknyter främst till inrikesministeriets och försvarsministeriets ansvarsområden men kan också tänga andra ministeriers ansvarsområden. Det omfattande behörighetsområdet och utskottets initiativrätt innebär att det i tillsynen måste beaktas var gränsen till de andra fackutskottens behörighetsområden går.

Talmanskonferensen lägger fram förslag för plenum om vilka utskott som ska lämna betänkande respektive utlåtande om propositioner, redogörelser och motioner. Talmanskonferensen ska göra en bedömning i varje enskilt ärende och det kommer fortfarande inte att vara uteslutet att till exempel propositioner om civil underrättelseverksamhet behandlas för betänkande av de lagstiftande utskott där omfattande lagstiftningspaket är rutin. Den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten, som ligger på underrättelsetillsynsutskottets ansvar, är en aspekt som också kan bli aktuell i ärenden som med avseende på sammanhanget i övrigt hör till något annat fackutskotts behörighetsområde.

Det kan uppstå problem om underrättelsetillsynsutskottet eller något annat fackutskott på eget initiativ för behandling tar upp något ärende som helt eller delvis redan bereds i något annat fackutskott och beslutar att upprätta ett eget betänkande i ärendet. Framför allt måste en sådan situation undvikas där riksdagen i samma ärende godkänner två ståndpunkter som avviker från varandra. Det är också viktigt att undvika situationer där underrättelsetillsynsutskottet eller något annat fackutskott enligt ett utredningsförfarande som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen lämnar statsrådet eller något ministerium ett utlåtande som i samma ärende strider mot en ståndpunkt som föreslagits av ett annat fackutskott. Följaktligen är det viktigt att fackutskotten är i kontakt med varandra innan de lämnar utlåtanden eller betänkanden i ärenden av den här typen som berör flera utskotts behörighetsområden.

4.5 Underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information

Enligt 47 § 1 mom. i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den berörda ministern ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Enligt motiveringen till bestämmelsen omfattar riksdagens rätt att få infor-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

mation å ena sidan statsrådets skyldighet att på eget initiativ tillstålla riksdagen behövlig information och å andra sidan skyldigheten att lägga fram sådan information som riksdagen ber om (RP 1/1998 rd).

Enligt 47 § 2 mom. i grundlagen har varje utskott rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utredningsförfarandet behöver inte bygga på en begäran från ett utskott utan kan också inledas på initiativ av statsrådet eller något av dess ministerier (GrUB 10/1998 rd).

Rätten att få information ska vara omfattande så att underrättelsetillsynsutskottet ska ha möjlighet att sköta sina tillsynsuppgifter effektivt och ändamålsenligt. Underrättelseverksamheten avser i regel sekretessbelagd information som dock det parlamentariska tillsynsorganet måste ha tillgång till.

Underrättelsetillsynsutskottet har samma rätt att få information enligt 47 § 1 mom. i grundlagen som de andra riksdagsutskotten. Den rätt att få information som anges i 47 § 1 mom. i grundlagen anses vara en allmän rätt att få information (jfr begränsningarna i 47 § 3 mom. i grundlagen), som inte är beroende av om uppgifterna eller handlingarna är sekretessbelagda, utan av vilka uppgifter som behövs för behandlingen av ärenden (jfr GrUB 6/2000 rd, s. 2).

Utöver riksdagens allmänna rätt till information föreslås lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd, 3 §) innehålla en särskild bestämmelse om underrättelsetillsynsutskottets rätt att trots sekretessbestämmelserna få uppgifter som behövs för skötseln av dess övervakningsuppgifter direkt av myndigheter såsom underrättelsemyndigheter och underrättelseombudsmannen, samt av andra som sköter offentliga uppgifter. Underrättelsetillsynsutskottet kan alltså enligt egen prövning begära information av myndigheter och också av andra som sköter offentliga uppgifter. Underrättelseverksamheten bedrivs i huvudsak av myndigheter, men i de propositioner som gäller underrättelseverksamhet (RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd) föreslås det att vissa avgränsade uppgifter ska skötas av aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Den rätt att få information som föreslås för utskottet är nödvändig för att utskottets övervakning ska kunna sträcka sig till sådan verksamhet som utomstående aktörer såsom teleföretag bedriver med stöd av lag.

Rätten att få information täcker all den information som behövs för övervakningen av underrättelseverksamheten och som innehas av en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig uppgift. Rätten att få information gäller handlingar och information som myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter innehar. Informationen ska kunna inhämtas skriftligt och muntligt. Underrättelsetillsynsutskottet ska för att inhämta information kunna höra sakkunniga, ansvariga ministerier och tjänstemän och andra aktörer som det anser vara behövligt att höra. Utskottet ska få den information som en myndighet eller en annan aktör som sköter en offentlig uppgift innehar.

Underrättelsetillsynsutskottet föreslås inte få rätt att göra inspektioner i lokaler som används av myndigheter eller andra som sköter offentliga uppgifter. Vid behov kan utskottet begära att underrättelseombudsmannen ska göra en inspektion eller på annat sätt inhämta de uppgifter eller utredningar som utskottet behöver.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information bestäms enligt utskottets uppgifter. Utskottet ska således enligt föreslagna 31 b § 2 mom. i riksdagens arbetsordning kunna begära den information som utskottet behöver för sina uppgifter och också annan information som utskottet anser sig behöva för sin parlamentariska tillsyn enligt 31 b § 1 mom. i riksdagens arbetsordning. Utskottet ska ha självständig prövningsrätt i fråga om vilken information som det anser sig behöva för att utreda och avgöra ett ärende som det behandlar.

Det hör också till fackutskottens rutiner att besöka aktörer som omfattas av respektive behörighetsområden. Syftena med besöken varierar men ofta vill utskottet få information och föra en dialog om frågor inom sitt behörighetsområde. Också underrättelsetillsynsutskottet ska kunna göra besök som det anser vara behövliga hos aktörer med anknytning till behörighetsområdet.

4.6 Offentlighet för underrättelsetillsynsutskottets handlingar

Grundlagens 12 § 2 mom. föreskriver om offentlighetsprincipen. Enligt momentet är handlingar och upptagningar som innehåller av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

De allmänna bestämmelserna om offentlighet och sekretess för myndigheternas handlingar finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen). Grundlagsutskottet har understrukit att man bör vara restriktiv när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar (GrUU 25/2010 rd, s. 3, GrUU 2/2008 rd, s. 2 och GrUU 13/2000 rd, s. 2).

Som statsorgan är riksdagen inte en myndighet som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen. Offentlighetslagen tillämpas inte på riksdagens verksamhet. Riksdagsförvaltningen måste dock betraktas som en myndighet enligt 12 § 2 mom. i grundlagen och iakttar i tillämpliga delar samma offentlighetsprinciper som statsförvaltningen i allmänhet (se också RP 1/1998 rd, s. 99—100).

Bestämmelser om offentligheten i riksdagens verksamhet finns i 50 § i grundlagen, som konkretiseras av bestämmelserna om offentlighet för utskottshandlingar i 43 a § i riksdagens arbetsordning. Lagstiftningen om offentlighet för utskottshandlingar bör väga in offentlighetsprincipen enligt 12 och 50 § i grundlagen.

Enligt 50 § 2 mom. i grundlagen är utskottens sammanträden inte offentliga. Ett utskott kan dock bestämma att dess sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för behandlingen av ett ärende. Utskottens protokoll och därtill hörande andra handlingar är offentliga, om det inte av tvingande skäl bestäms något annat i riksdagens arbetsordning eller utskottet beslutar något annat i ett enskilt ärende.

Enligt 43 a § 2 mom. i riksdagens arbetsordning är utskottens handlingar sekretessbelagda, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden. Sekretessbelagda är också handlingar som innehåller affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning, när utlämnandet av uppgifter skulle vålla betydande olägenhet eller skada, förutsatt att ett

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

betydande samhälleligt intresse inte kräver att de ges offentlighet. Ett utskott kan av något annat motsvarande tvingande skäl besluta att en handling ska vara sekretessbelagd. Men på grund av riksdagsarbetets offentliga karaktär kan sådan här sekretess som bygger på ett enskilt beslut bara vara sekundär och komma på fråga i undantagsfall (se GrUB 10/1998 rd, s. 16).

I talmanskonferensens anvisningar (utskottshandboken) står det att om ett dokument är sekretessbelagt följer skyldigheten att iaktta tystnadsplikt. Tystnadsplikt innebär att man inte får tala om eller visa vad ett hemligstämplat dokument innehåller. Yppandeförbudet anses enligt anvisningarna gälla också sådan information som skulle vara sekretessbelagd om den ingick i en handling (jfr 23 § 1 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet).

Utskotten har med stöd av grundlagen befogenhet att bestämma att tystnadsplikt ska iakttas. Enligt grundlagens 50 § 3 mom. ska utskottens medlemmar iaktta sådan sekretess som utskotten av tvingande skäl anser att ett ärende särskilt kräver. Ett utskott kan med andra ord besluta att medlemmarna ska iaktta sekretess och samtidigt bestämma på vilka punkter sekretessen gäller (t.ex. muntliga yttranden till utskottet, diskussionerna i utskottet eller all information om ett givet ärende) och hur länge sekretessen varar (t.ex. så länge utskottet behandlar ärendet). Beslutet är alltid ärendespecifikt.

Tystnadsplikten gäller inte bara utskottsmedlemmar och tjänstemän utan också andra som t.ex. under ett utskottsmöte fått reda på något som är sekretessbelagt. Ordförande bör i förekommande fall påminna mötet om tystnadsplikten.

De ovan relaterade bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt i utskotten ska också gälla underrättelsetillsynsutskottet. Men med hänsyn till vilken typ av utskottsarbete det rör sig om kan de inte anses vara tillräckliga, så det behövs vissa särskilda bestämmelser. Av tvingande skäl kan bestämmelser om sekretess för utskottshandlingar enligt 50 § 2 mom. i grundlagen tas in i riksdagens arbetsordning. Grundlagen ställer heller inga hinder för att införa sådana bestämmelser om sekretess för underrättelsetillsynsutskottets handlingar som avviker från dem som gäller utskottsväsendet i övrigt. För underrättelsetillsynsutskottets del har man också gått in för vissa bestämmelser som är exceptionella i jämförelse med utskottsväsendets övriga verksamhet. Att underrättelsetillsynsutskottets arbete organiseras på så sätt att det blir mer slutet än arbetet i det övriga utskottsväsendet motiveras i sista hand med tvingande skäl som hänför sig till den nationella säkerheten och Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ställning.

Sekretessbelagda myndighetshandlingar är enligt 24 § 1 mom. 1 punkten i offentlighetslagen handlingar som innehas av det utskott inom statsrådet som behandlar utrikespolitiska ärenden, om inte utskottet beslutar något annat, politiska lägesbedömningar som utarbetats av det ministerium som sköter utrikesärenden eller av finska beskickningar och handlingar som gäller underhandlingar med en främmande stat om de politiska eller ekonomiska relationerna. Märk väl att den här bestämmelsen i offentlighetslagen föreskriver om sekretess för handlingar utan några ytterligare villkor. Sekretessbelagda myndighetshandlingar är enligt 24 § 1 mom. 9 punkten i offentlighetslagen också skyddspolisens och andra myndigheters handlingar som gäller upprätthållande av statens säkerhet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar statens säkerhet. Vidare föreskriver 24 § 1 mom. 10 punkten i offentlighetslagen att handlingar som gäller militär underrättelseverksamhet är sekretessbelagda om det inte är uppenbart att utlämnandet

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

det av uppgifter ur en sådan handling inte skadar eller äventyrar försvarets intressen. De handlingar som nämns i de här bestämmelserna i offentlighetslagen kan med avseende på sekretessbehovet jämföras med underrättelsetillsynsutskottets handlingar. Enligt förarbetena till offentlighetslagen bygger sekretessen både i 9 och 10 punkten på att statens säkerhet ska tryggas (RP 30/1998 rd, s. 91). I sitt utlåtande om förslaget till offentlighetslag (GrUU 43/1998 rd, s. 4) påpekar grundlagsutskottet att handlingarnas innehåll och konsekvenserna av ett utlämnande av uppgifterna är relevanta faktorer i det här avseendet.

De "utskottshandlingar" som avses i 43 a § i riksdagens arbetsordning kan vara av många olika slag. Huruvida de gällande bestämmelserna räcker till i fråga om underrättelsetillsynsutskottets handlingar beror således i hög grad på hurdana ärenden som kommer att behandlas i utskottet. Detta är för sin del sammankopplat med de uppgifter som nu föreslås bli lagfästa för det nya utskottet.

"Handlingarna i ett ärende" som avses i 43 a § i riksdagens arbetsordning är till exempel promemorior från sakkunniga som hörts i utskottet och olika utredningar som utskottssekreteraren tagit fram. Handlingar i ett ärende är också utskottets begäran om utredning av ministeriet och utredningar som ministeriet utifrån begäran eller på eget initiativ överlämnar till utskottet. Underrättelsetillsynsutskottet kommer över lag att behandla dokument av avvikande typ jämfört med de dokument som i nuläget behandlas i de olika utskotten. Förfarandet kommer att vara jämförbart med sådana ärenden som behandlas i försvarsutskottet och utrikesutskottet och där utskottet fattar sekretessbeslut enligt 50 § 3 mom. i grundlagen. Däremot kommer handlingar från ministerier inte att spela en lika framträdande roll i underrättelsetillsynsutskottet. Det kan exempelvis röra sig om handlingar som utskottet fått från myndigheter som bedriver underrättelseverksamhet eller från underrättelseombudsmannen som övervakar lagligheten i underrättelseverksamheten.

Följaktligen är också information om underrättelseinhämtning i praktiken sekretessbelagd utifrån offentlighetslagen. Inrättandet av och verksamheten i underrättelsetillsynsutskottet får inte leda till att information som i övrigt är sekretessbelagd blir offentlig därför att den har behandlats i det nya utskottet. Således är det motiverat att lagstifta om att sekretesspresumtionen gäller underrättelseuppgifter i utskottet på motsvarande sätt som under behandlingen i statsrådet. Absolut sekretess utifrån typen av information kan dock medföra konstitutionella problem och dessutom leda till onödigt omfattande sekretess i ärenden där utövningen av offentlig makt behöver övervakas. Syftet med den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten är att öka underrättelseverksamhetens legitimitet över lag. Om regleringen av verksamheten bygger på undantagslös sekretess i tillsynen kommer de aspekter som utgör den viktigaste grundvalen för verksamheten till viss del att förlora sin betydelse.

I likhet med gällande 43 a § 2 mom. och bestämmelserna i offentlighetslagen bör sekretessen i underrättelsetillsynsutskottets arbete kopplas till en klausul om skaderekvisit, som dock bör tillåta sekretess med lägre tröskel än de gällande bestämmelserna. I offentlighetslagen är klausulerna om skaderekvisit formulerade på två olika sätt. Den ena formuleringen är att en handling ska vara sekretessbelagd om utlämnande av uppgifter skadar intressen som ska skyddas. Formuleringen innebär ett antagande att handlingen är offentlig. Om klausulen däremot förutsätter att det är uppenbart att utlämnande av uppgifter inte skadar några intressen som ska skyddas är antagandet att handlingen är sekretessbelagd.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Grunderna för att sekretessbelägga underrättelsetillsynsutskottets handlingar med lägre tröskel än vad gällande 43 a § i riksdagens arbetsordning tillåter hänger samman med syftet att trygga Finlands internationella relationer och nationella säkerhet. Därför föreslår talmanskonferensen att arbetsordningen kompletteras med en bestämmelse om sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet. Bestämmelsen ska till skillnad från gällande lagstiftning innehålla skaderekvisit utifrån sekretesspresumtionen. En liknande sekretesspresumtion med motsvarande innehåll finns i ovannämnda 24 § 1 mom. 9 och 10 punkten i offentlighetslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Ett sådant här skaderekvisit som bygger på en sekretesspresumtion lämpar sig för underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och väger samtidigt in de konstitutionella kraven i fråga om offentlighetsprincipen.

Även i de andra utskottens verksamhet förekommer situationer där behovet av sekretess för handlingar främst beror på att den nationella säkerheten ska tryggas. För att 43 a § också ska omfatta handlingar i de här situationerna föreslår talmanskonferensen att första meningen i 43 a § 2 mom. kompletteras på så sätt att äventyrande av den nationella säkerheten nämns där.

I riksdagens arbetsordning ingår ingen allmän bestämmelse om tystnadsplikt eller förbud mot att utnyttja information i fråga om innehållet i sekretessbelagda handlingar. En särskild lagfäst tystnadsplikt med tillhörande förbud mot att utnyttja information kan anses ingå som ett nödvändigt led i en korrekt och tillräckligt effektiv definition av sekretess. Det kan bli ett framträdande drag i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet att de sekretessbelagda uppgifterna inte återfinns i något dokument. På grund av arbetets karaktär är det absolut nödvändigt att utskottsmedlemmarna eller tjänstemännen inte för utomstående heller yppar vad de har fått veta under behandlingen av ett visst ärende.

Talmanskonferensen föreslår också att arbetsordningen kompletteras med en separat bestämmelse liknande den som finns i offentlighetslagen beträffande tystnadsplikt som ska gälla samtliga utskott. Utskottsmedlemmar och tjänstemän ska inte få avslöja sekretessbelagt innehåll eller information som skulle vara sekretessbelagd om den ingick i en handling. Dessutom föreslås paragrafen bli kompletterad med en bestämmelse om förbud mot att utnyttja information och med en informativ hänvisningsbestämmelse till strafflagen. Där ska det stå att straffet för sekretessbrott och sekretessförseelse föreskrivs i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen (39/1889).

Riksdagsledamöterna omfattas inte av tjänsteansvar i utskottsarbetet. Däremot gäller straffansvaret också dem. Med stöd av 38 kap. 1 § i strafflagen kan alltså också riksdagsledamöter straffas för sekretessbrott, om de i strid med tystnadsplikten röjer en omständighet som ska hållas hemlig och som de fått kännedom om på grund av sin ställning, i sin befattning eller vid fullgörandet av ett uppdrag, eller om de utnyttjar en sådan hemlighet till sin egen eller någon annans nytta. Grundlagens 30 § tillförsäkrar dock riksdagsledamöterna immunitet på så sätt att de inte får åtalas för åsikter som de yttrat i riksdagen eller för sitt beteende vid behandlingen av ett ärende, om inte riksdagen samtyckt till åtgärden genom ett beslut som har fattats med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. En riksdagsledamot får inte utan riksdagens samtycke anhållas eller häktas före rättegång på grund av brottsmisstanke (38 kap. 1 § i strafflagen). Tjänstemännen i utskottet och dess kansli arbetar för sin del under tjänsteansvar och omfattas således av strafflagens bestämmelser om tjänstebrott.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

I underrättelsetillsynsutskottets verksamhet ska särskild uppmärksamhet fästas vid sekretessaspekter. Bevarandet av information som underrättelsetillsynsutskottet fått, hanterat och producerat ska ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Utskottets sammankomster och möten ska vid behov ordnas i sådana utrymmen som skyddsnivån på de ärenden som utskottet behandlar kräver. Underrättelsetillsynsutskottet ska även ha ett eget, slutet datasystem.

5 Förslagets ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av förslaget att inrätta ett underrättelsetillsynsutskott utgörs främst av utgifterna för att anställa den personal som utskottet behöver. För att utskottet ska kunna inleda sitt arbete måste det åtminstone inrättas dels en tjänst som utskottsråd som ska vara sekreterare i utskottet, dels en tjänst som utskottskanslissekreterare som ska biträda utskottsrådet. Dessutom behövs det en utskottsassistent på deltid med uppdrag att ordna utskottsarbetet. Vidare kan det uppstå kostnader bland annat för arkiverings- och datasystem med hög skyddsnivå och för utfrågningar av sakkunniga. För att den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten ska fungera och vara effektiv är det viktigt att utskottet framför allt har tillgång till kompetens i grundläggande och mänskliga rättigheter och underrättelseverksamhet.

6 Hur förslaget har beretts

En expertarbetsgrupp vid justitieministeriet lade den 23 september 2016 fram ett betänkande (Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande 41:2016) med ett förslag till revidering av 10 § i grundlagen. Expertarbetsgruppen föreslog att 10 § i grundlagen kompletteras med ett nytt 4 mom.

Inom ett projekt tillsatt av försvarsministeriet den 1 oktober 2015 bereddes lagstiftning om militär underrättelseverksamhet och ett förslag till ny lag om militär underrättelseverksamhet lades fram (Försvarsministeriet 2017). Inom ett projekt som inrikesministeriet samtidigt tillsatte bereddes för sin del ett förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (Inre säkerhet 8:2017). Där föreslås en ny lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och komplettering av polislagen med ett nytt 5 a kap. som ska innehålla bestämmelser om metoder för underrättelseinhämtning och tillämpning av dessa inom den civila underrättelseverksamheten. I propositionen föreslås dessutom ändringar i polisförvaltningslagen, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Justitieministeriets, försvarsministeriets och inrikesministeriets lagstiftningsprojekt genomfördes under ledning av en parlamentarisk uppföljningsgrupp tillsatt den 11 december 2015. Arbetet utmynnade i propositionerna RP 198/2017 rd, RP 199/2017 rd, RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd.

Den 21 oktober 2016 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppdrag att bereda lagstiftning om tillsyn över de civila och militära myndigheternas underrättelseverksamhet. Tillsynssystemet ska uppfylla kraven på effektiv och oberoende tillsyn. Beredningen skulle väga in Finlands internationella människorättsåtaganden och skyldigheter utifrån EU:s rättsordning. I ett betänkande den 19 april 2017 (justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 18/2017) föreslog jus-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

titie ministeriets arbetsgrupp att en lag om övervakning av underrättelseverksamheten stiftas. I arbetsgruppen ingick en företrädare för riksdagens kansli.

Den del av beredningen som gällde parlamentarisk tillsyn övertogs av den arbetsgrupp som tillsatts av riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola den 23 december 2016. Beredningen av talmanskonferensens förslag har ett nära samband med det förslag till lagstiftning om laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten som har beretts av en arbetsgrupp vid justitieministeriet. Den parlamentariska uppföljningsgruppen och talmanskonferensen har hållits underrättade om hur arbetsgruppens arbete gått framåt. Den interna arbetsgruppen vid riksdagens kansli hade i uppdrag att bereda de författningar om tillsynssystemet som ska gälla riksdagen. Det föreliggande förslaget av talmanskonferensen har beretts inom ramen för arbetsgruppens arbete. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till generalsekreteraren den 29 maj 2017.

Riksdagsgrupperna, de berörda ministerierna, andra myndigheter, riksdagens justitieombudsman och en rad konstitutionella experter ombads yttra sig om betänkandet. Utöver riksdagsgrupperna yttrade sig riksdagens justitieombudsman, inrikesministeriet, försvarsministeriet, Polisstyrelsen, skyddspolisen, professor Mikael Hidén, professor Juha Lavapuro, professor Olli Mäenpää, professor Tuomas Ojanen, professor Teuvo Pohjolainen, professor Martin Scheinin, professor Jukka Viljanen, professor Veli-Pekka Viljanen och riksdagens förra generalsekreterare Seppo Tiitinen.

Efter remissen gjordes vissa ändringar och preciseringar i förslaget, bland annat i fråga om antalet medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet, utskottets uppdrag och sekretessbestämmelserna.

7 Samband med andra propositioner

Detta förslag av talmanskonferensen hör till ett lagstiftningspaket för översyn av civil och militär underrättelseverksamhet. Syftet är att skapa förutsättningar för effektivare underrättelseverksamhet genom att väsentligt utöka underrättelsemyndigheternas befogenheter. I paketet ingår ett förslag till översyn av 10 § i grundlagen, ett förslag till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet och ett förslag till lagstiftning om civil underrättelseverksamhet (RP 198/2017 rd, RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd).

Talmanskonferensens förslag ingår som en del av reformen av övervakningen av underrättelseverksamheten. Hit hör också ett förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd). Talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning bör lämpligen behandlas tillsammans med propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten och samtidigt som de ovannämnda propositionerna.

Författningen i förslaget bör sättas i kraft samtidigt som lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

DETALJMOTIVERING

1 Riksdagens arbetsordning

7 §. *Utskottetn.* I 1 mom. uppräknas de permanenta utskotten i riksdagen. Förteckningen föreslås bli kompletterad med underrättelsetillsynsutskottet. Den är utformad på så sätt att de permanenta utskott som inte nämns i grundlagen kommer i alfabetisk ordning. Talmanskonferensen föreslår att underrättelsetillsynsutskottet läggs till på den plats där det ska finnas i den alfabetiska uppräknningen.

8 §. *Antalet medlemmar i utskotten.* Antalet utskottsmedlemmar föreskrivs i 35 § 2 mom. i grundlagen. Av de permanenta fackutskotten ska grundlagsutskottet, utrikesutskottet och finansutskottet ha minst 17 medlemmar. De övriga permanenta fackutskotten ska ha minst 11 medlemmar. Utskotten har dessutom ett behövligt antal ersättare. I 8 § i riksdagens arbetsordning finns närmare bestämmelser om medlemsantalet. Enligt 1 mom. ska de permanenta fackutskotten ha 17 medlemmar och 9 ersättare. Med avvikelse från den här huvudregeln ska finansutskottet ha 21 medlemmar och 19 ersättare och revisionsutskottet 11 medlemmar och 6 ersättare.

Talmanskonferensen föreslår att 8 § 1 mom. i arbetsordningen kompletteras med att underrättelsetillsynsutskottet ska ha 11 medlemmar. På så sätt garanteras den politiska representativiteten och proportionaliteten i utskottsarbetet samtidigt som effektiv behandling och effektiva beslutsprocesser möjliggörs. Det är ett lämpligt medlemsantal också med avseende på utskottets uppgifter och konfidentialiteten i arbetet. Det bidrar till att tillsynsuppgiften blir en målinriktad, stark och sammanhållen helhet. Enligt 35 § 3 mom. i grundlagen är ett utskott beslutfört när minst två tredjedelar av medlemmarna är närvarande. Underrättelsetillsynsutskottet ska således vara beslutfört med 8 närvarande medlemmar.

Talmanskonferensen föreslår att underrättelsetillsynsutskottet ska ha två ersättare. Enligt 35 § 2 mom. i grundlagen ska utskotten ha ett behövligt antal ersättare. Närmare bestämmelser om antalet medlemmar och ersättare i de permanenta utskotten finns i 8 § i arbetsordningen, där det står att fackutskotten med vissa undantag ska ha 17 medlemmar och 9 ersättare. Det faktum att underrättelsetillsynsutskottets arbete är konfidentiellt talar för att medlemsantalet ska vara litet. Utskottet kommer heller inte att förbereda behandla brådskande propositioner för plenum eller andra ärenden där utskottet måste fatta beslut vid möten som inte blir beslutföra med ordinarie medlemmar.

17 §. *Tillsättande av utskotten.* Gällande 17 § om tillsättande och konstituering av utskotten föreslås bli uppdelad i 17 § (tillsättande av utskotten) och 17 a § (konstituering av utskotten).

Att underrättelsetillsynsutskottets uppgifter är av särskild natur och att konfidentialiteten är så framträdande talar för vissa särskilda arrangemang som ska garantera sekretessen och utskottets tillgång till information. Utskottsarbetet ska vara konfidentiellt och utskottsmedlemmarna måste vara insatta i de frågor som utskottet behandlar. Utskottet kommer dock inte att bereda brådskande ärenden för beslut i plenum. Dessa faktorer talar för att medlemmarna ska utses bara en gång per valperiod. Det är varken behövligt eller ändamålsenligt att tillsätta utskottet genast efter valet och på nytt efter regeringsbildningen, så talmanskonferensen föreslår att 17 § i arbetsordningen

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

kompletteras med ett nytt 2 mom. om att underrättelsetillsynsutskottet ska tillsättas först när statsrådet har utnämnts.

Talmanskonferensen föreslår att nya 2 mom. också ska föreskriva att de personer som föreslås bli utskottsmedlemmar ska genomgå omfattande säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014). Enligt den föreslagna bestämmelsen ska utredningarna skaffas av riksdagens talmän. De berörda riksdagsledamöterna ska enligt 5 § 1 mom. i säkerhetsutredningslagen ombes ge sitt skriftliga samtycke till att en utredning skaffas. Efter att ha fått säkerhetsutredningarna ska talmannen vid behov diskutera de åtgärder som de föranleder med dem som föreslås bli utskottsmedlemmar.

Det föreslagna förfarandet går ut på att skaffa en utredning. Säkerhetsutredningsförfarandet innebär i allmänhet att skyddspolisen meddelar den organisation som sökt utredningen vilka resultat som fås från vissa lagfästa informationskällor, främst olika register. En säkerhetsutredning av person får inte innehålla myndighetens bedömning av hans eller hennes oförvitlighet, tillförlitlighet eller lämplighet för en tjänst eller ett uppdrag, står det i 42 § 3 mom. i säkerhetsutredningslagen. En säkerhetsutredning binder enligt 42 § 1 mom. inte den för vars räkning utredningen har gjorts.

17 a §. Konstituering av utskotten. Talmanskonferensen föreslår att gällande 17 § 2—6 mom. flyttas till nya 17 a § med bestämmelser om åtgärder kring konstitueringen av utskotten.

31 b §. Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och initiativrätt. Talmanskonferensen föreslår att 1 mom. blir en grundläggande bestämmelse om underrättelsetillsynsutskottets behörighetsområde. Där ska det stå att utskottet har till uppgift att utöva parlamentarisk tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten.

Paragrafens 2 mom. ska innehålla särskilda punkter om utskottets uppgifter. Enligt 1 punkten ska utskottet ha till uppgift att följa upp och utvärdera prioriteringarna inom underrättelseverksamheten. De årliga prioriteringarna ska beredas vid gemensamma möten mellan ministerutskottet för utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden och republikens president. Med prioriteringar avses här utrikes- och säkerhetspolitiskt betydelsefulla, långvariga linjeval för utvecklingen, om vilka det behövs närmare information till underlag för den högsta statsledningens beslut. Prioriteringarna kan gälla till exempel ett visst område eller ett visst frågekomplex. Det handlar inte om enskilda militära hot, militär verksamhet eller enskilda hot mot Finlands nationella säkerhet. Prioriteringarna kan också påverkas av kortvariga händelser och utvecklingsförlopp. Om utvecklingsförloppen har långvariga effekter ska prioriteringarna kunna anpassas om det behövs.

Utifrån inkomna utredningar och sitt tillsynsarbete ska underrättelsetillsynsutskottet kunna följa förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och bedöma om prioriteringarna är lämpliga. I förekommande fall ska utskottet kunna komma med ett utlåtande och den vägen tillkännage statsrådet eller det behöriga ministeriet sina synpunkter på valet av prioriteringar. I situationer med särskilt stor relevans ska utskottet kunna besluta att upprätta betänkande, så att riksdagen i plenum kan debattera prioriteringarna inom underrättelseverksamheten och vid behov komma med ståndpunkter.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Enligt 2 punkten ska utskottet bedöma om underrättelseverksamheten är ändamålsenlig och effektiv. I sina utvärderingar av ändamålsenligheten och effektiviteten kan utskottet exempelvis fokusera på hur prioriteringarna har vägts in när inriktningen för underrättelseverksamheten bestämts och hur målen för verksamheten har nåtts. Utskottet kan också bedöma om resursanvändningen och underrättelsemetoderna har varit effektiva och bidragit till måluppfyllelsen.

Enligt 3 punkten ska utskottet övervaka och främja lagligheten och iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Kärnuppgiften för den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten är att övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs på ett godtagbart och proportionerligt sätt. Utskottet ska ha till uppgift att bevaka att underrättelsemyndigheterna använder sina befogenheter för godtagbara syften med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt att de följer lagstiftningen om underrättelseverksamhet. Det väsentliga är att utskottets tillsynsarbete syftar till att bedöma om de åtgärder som inkräktar på individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter står i rätt proportion till hur allvarligt det hot är som ska avväjas genom intrånget eller hur viktig och behövlig den eftersträlvade nyttan är. Utskottet ska vid sidan av tillsynen bidra till efterlevnaden av lagarna och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Den här uppgiften kan utskottet utföra på många olika sätt, till exempel genom att uppmärksamma regeringen eller det behöriga ministeriet på kvaliteten på och omfattningen av underrättelsepersonalens utbildning i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter eller på hur målen för underrättelseverksamheten kan nås med hjälp av metoder som så lite som möjligt begränsar individens grundläggande och mänskliga rättigheter.

Enligt 4 punkten ska utskottet behandla underrättelseombudsmannens berättelser. Underrättelseombudsmannen, som ska ha hand om laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten, blir utskottets viktigaste samarbetspartner. Det blir en viktig del av utskottsarbetet att behandla ombudsmannens årsberättelse och upprätta betänkande om den för plenum. Om det behövs kan också de andra utskotten ombes lämna utlåtande om berättelsen. Underrättelseombudsmannen kan dessutom lämna särskilda berättelser till riksdagen. Vid sidan av berättelserna ska ombudsmannen kunna tillkännage utskottet sina iakttagelser också i form av olika utredningar och rapporter, som utskottet kan behandla i den omfattning det anser vara behövligt. Utifrån utredningarna och rapporterna ska utskottet också kunna begära utredningar som avses i 47 § 2 mom. i grundlagen och i förekommande fall lämna yttrande till statsrådet eller det behöriga ministeriet. Om ärendet i fråga är särskilt relevant för tillsynen över underrättelseverksamheten ska utskottet också kunna besluta att upprätta betänkande enligt 3 mom. i den här paragrafen.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets initiativrätt. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska utskottet ha rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende inom sitt behörighetsområde till behandling och att upprätta ett betänkande om det för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver att ärendet behandlas i plenum.

Utskottet ska kunna begära utredningar i ett ärende som det tagit upp på eget initiativ, utreda ärendet självt på grundval av sin rätt till information och höra både sakkunniga och personer som saken gäller. I de högst prioriterade ärendena och i de ärenden som är särskilt relevanta för tillsynen över underrättelseverksamheten ska utskottet utifrån utredningar kunna upprätta betänkande med

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

förslag till eventuella uttalanden av riksdagen. Uttalandena kan innehålla till exempel uppmaningar till regeringen att vidta åtgärder mot något missförhållande. I plenum beslutar riksdagen om godkännandet av uttalandena i betänkandet och av eventuella uttalanden som riksdagsledamöterna föreslagit under behandlingen. Riksdagens beslut tillkännages regeringen i form av en skrivelse för eventuella åtgärder och tillkännages också andra aktörer.

Underrättelsetillsynsutskottets beslut att upprätta betänkande styrs framför allt av ordalydelsen i bestämmelsen, som förutsätter att utskottet anser att ärendets betydelse kräver att ärendet tas till behandling i plenum. Beslutet att upprätta betänkande bör särskilt väga in ärendets relevans för genomslagskraften och effektiviteten i den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten. Även det faktum att ärendet är av allmänt intresse kan tyda på att det behöver behandlas i plenum.

I stället för betänkande kan utskottet också besluta att utifrån en utredning från statsrådet eller ett ministerium lämna yttrande till statsrådet eller ministeriet och om det så önskar föreslå talmanskonferensen att ärendet enligt 30 a § i arbetsordningen tas upp till debatt i plenum.

36 §. Rätt att närvara vid utskottssammanträdena. Arbetsordningens 36 § innehåller allmänna bestämmelser om vem som får vara närvarande vid utskottssammanträdena. Bestämmelserna kompletterar 50 § 2 mom. i grundlagen, där det står att utskottens sammanträden inte är offentliga. Enligt 1 mom. i paragrafen får talmannen och vice talmännen vara närvarande vid utskottssammanträden. Innan den gällande grundlagen stiftades ingick en motsvarande bestämmelse i 52 § 1 mom. i riksdagsordningen, varifrån den flyttades över med samma innehåll till 36 § 1 mom. i riksdagens nya arbetsordning. Däremot ansågs det att riksdagsordningens 52 § 1 mom. om ministrarnas rätt att närvara vid utskottssammanträden inte behövdes i arbetsordningen. Ministrar deltar i utskottssammanträden bara på begäran av utskottet.

Underrättelsetillsynsutskottets uppgift är av särskild art och kräver att särskild uppmärksamhet fästs vid sekretessen och tystnadsplikten i de ärenden som behandlas i utskottet. Med tanke på utskottets förutsättningar att utföra sitt arbete föreslår talmanskonferensen att 17 § i arbetsordningen kompletteras med en särskild bestämmelse som tillåter att omfattande säkerhetsutredning skaffas om samtliga medlemmar i utskottet. För att konfidentialiteten ska bevaras är det viktigt att ingen som inte hör till utskottet är närvarande vid sammanträdena när utskottet behandlar sekretessbelagda ärenden vid sammanträdena. Därför föreslår talmanskonferensen att 36 § 1 mom. kompletteras med en bestämmelse om att talmannen och vice talmännen kan vara närvarande vid underrättelsetillsynsutskottets sammanträden bara om utskottet särskilt beslutar det.

43 a §. Utskottshandlingarnas offentlighet. Enligt 43 a § 2 mom. i riksdagens arbetsordning är utskottens handlingar sekretessbelagda, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden. Sekretessbelagda är också handlingar som innehåller affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning, när utlämnandet av uppgifter skulle vålla betydande olägenhet eller skada, förutsatt att ett betydande samhälleligt intresse inte kräver att de ges offentlighet. Ett utskott kan av något annat motsvarande tvingande skäl besluta att en handling ska vara sekretessbelagd.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Behovet att sekretessbelägga utskottshandlingar kan dessutom bero på att Finlands nationella säkerhet kan äventyras om information om handlingarna lämnas ut. För att 43 a § också ska omfatta handlingar av den här typen föreslår talmanskonferensen att första meningen i momentet kompletteras på så sätt att äventyrande av den nationella säkerheten nämns där.

Innehållet i begreppet nationell säkerhet i bestämmelsen är omfattande och delvis diffust. Den nationella säkerheten omfattar många intressen med anknytning till statens säkerhet. Intressena definieras i gällande lagstiftning. Tryggande av statens säkerhet nämns som sekretessgrund exempelvis i förarbetena till offentlighetslagen (RP 30/1998 rd, s. 91) och utgör grund för offentlighetsbegränsningar med anknytning till den nationella säkerheten och försvarets intressen. Dessutom förändras och omformas betydelseinnehållet i den nationella säkerheten allt eftersom det sker förändringar i samhället. Bland annat på grund av detta kommer begreppet nationell säkerhet att få mer exakt innehåll utifrån hot och verksamhet som sätter den nationella säkerheten i fara. Hoten mot den nationella säkerheten kan delas in i civila och militära hot. Bland de viktigaste säkerhetshoten av civil art finns åtminstone terrorism, spionage som främmande stater riktar mot Finland och dess intressen, ambitioner att sprida massförstörelsevapen och produkter med dubbla användningsområden samt internationell organiserad brottslighet som syftar till att påverka de samhälleliga besluten eller till att nästla sig in i statsstrukturerna. Innehållet i begreppet nationell säkerhet tas dessutom upp i propositionen med förslag om ändring av Finlands grundlag (RP 198/2017 rd).

43 b §. Sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet. Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning kompletteras med en ny 43 b § om sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet. Paragrafen föreslås föreskriva om sekretess gällande utskottshandlingarna.

Utskottens protokoll och därtill hörande andra handlingar är enligt 50 § 2 mom. i grundlagen offentliga, om det inte av tvingande skäl bestäms något annat i riksdagens arbetsordning eller utskottet beslutar något annat i ett enskilt ärende. Utskottens protokoll brukar kunna utformas utan att någon sekretessbelagd information ingår i dem. Detta kan i regel antas gälla också underrättelsetillsynsutskottets protokoll. Om ett protokoll undantagsvis innehåller sekretessbelagd information ska utskottet med stöd av grundlagsbestämmelsen kunna besluta om sekretess för det. Arbetsordningen behöver därför inte föreskriva om offentlighet för utskottets protokoll.

Underrättelsetillsynsutskottets protokoll är alltså offentliga på det sätt som föreskrivs i 50 § 2 mom. i grundlagen och 43 a § 1 mom. i riksdagens arbetsordning. Med hänsyn till att de ärenden som behandlas i utskottet är konfidentiella behöver de handlingar som fogas till protokollet, såsom utredningar och sakkunnigyttranden, i regel vara sekretessbelagda. Behovet av sekretess för utskottshandlingarna beror huvudsakligen på att utlämnande av uppgifter ur dem kan äventyra Finlands nationella säkerhet eller vålla betydande skada för Finlands yttre förbindelser.

Därför föreslår talmanskonferensen att 43 b § ska föreskriva om en ny sekretessgrund med fokus på den nationella säkerheten och Finlands internationella relationer. Det blir ett komplement till den mer allmänna bestämmelsen i 43 a § om offentlighet för utskottshandlingar i samtliga utskott. Det viktigaste tillägget i förhållande till 43 a § blir att tröskeln för sekretess sänks.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Enligt paragrafen ska protokollsbilagor och övriga utskottshandlingar enligt huvudregeln vara sekretessbelagda, om de gäller den uppgift som föreskrivs för underrättelsetillsynsutskottet i arbetsordningen. En handling ska dock inte vara sekretessbelagd om det är uppenbart att utlämnande av information om den inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten.

En sekretessbelagd handling eller en kopia eller utskrift av den får inte visas för eller lämnas ut till någon utomstående eller med hjälp av teknisk anslutning eller på något annat sätt ges till någon utomstående att se eller använda.

Enligt den föreslagna bestämmelsen är det utskottet som ska besluta om offentligheten för en handling utifrån klausulen om skaderekvisit. I undantagsfall ska också utskottssekreteraren kunna besluta om att lämna ut en handling, om offentligheten i juridiskt avseende är avgjord till exempel på grund av ett tidigare beslut som utskottet fattat med motsvarande innehåll.

Bestämmelsen ska föreskriva om två skaderekvisit, nämligen betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrande av den nationella säkerheten. Skaderekvisiten ska vara desamma som i 43 a §, som gäller utskottshandlingar i allmänhet. Skillnaden blir att båda i analogi med systematiken i offentlighetslagen berörs av "om det inte är uppenbart" i början av bestämmelsen. Uttrycket bygger på sekretesspresumtionen och gäller sannolikheten för skaderekvisitet.

I praktiken blir skillnaden jämfört med procedurerna i utskotten i dag att underrättelsetillsynsutskottets arbete ska bygga på antagandet att handlingarna är sekretessbelagda och att utskottet i princip inte ska fatta beslut om sekretess. När utskottet behandlar något riksdagsärende som ska tas upp till behandling i plenum ska utskottet emellertid kunna besluta att utskottshandlingarna helt eller delvis blir offentliga efter slutförd behandling. Det kommer att bli ett undantag att utskottet behandlar ärenden av den här typen, även om det kommer att förekomma årligen. Ärenden av den här typen är åtminstone underrättelseombudsmannens årsberättelse, regeringens budgetproposition, regeringens årsberättelse och statsrådets plan för de offentliga finanserna.

43 c §. Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande. I enlighet med det som framförs ovan i den allmänna motiveringen föreslår talmanskonferensen en ny 43 c § om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande.

Enligt 1 mom. ska en utskottsmedlem eller tjänsteman inte få röja en handling sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling eller ett ärende om vilket utskottet har fattat sekretessbeslut enligt 50 § 3 mom. i grundlagen. Början av bestämmelsen ska motsvara 23 § 1 mom. i offentlighetslagen, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Tystnadsplikten gäller för det första de uppgifter som handlingen innehåller, till den del de ska hållas hemliga. Det väsentliga är att tystnadsplikten också gäller uppgifter som inte är upptecknade, om de vore sekretessbelagda om de ingick i en handling. Den centrala innebörden i bestämmelsen är att sekretessgrunden för en handling också bestämmer att motsvarande uppgifter som inte ingår i någon handling eller inte är upptecknade på något annat sätt omfattas av tystnadsplikten. I underrättelsetillsynsutskottets arbete blir det troligtvis så att underrättelsemyndigheterna och underrättelseombudsmannen vid utfrågningar i utskottet kommer att ge utskottet sekre-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

tessbelagd information också muntligt. Eftersom underrättelseverksamheten är konfidentiell är det nödvändigt att ingen information läcker ut under behandlingen i utskottet.

Förbjudet avslöjande av information är till exempel att muntligt berätta för någon om informationen, beskriva den i telefon eller prata om den i något annat sammanhang. Sekretessbelagd information får heller inte röjas skriftligt, i form av teckningar, som digitala upptagningar, krypterad eller genom förevisning till exempel av något som gäller stationeringar eller anordningar inom försvaret. Det är också förbjudet att passivt avslöja information till exempel genom att försumma tillbörliga åtgärder som hindrar utomstående från att få åtkomst till information som omfattas av tystnadsplikten.

Kopplingen mellan 1 mom. och föreslagna 43 b § innebär rent konkret att enskilda riksdagsledamöter inte ska ställas inför svåra tolkningsfrågor när det gäller om någon uppgift är sekretessbelagd och omfattas av tystnadsplikt. Allt arbete i underrättelsetillsynsutskottet ska bygga på sekretesspresumtionen. Om ett visst ärende inte är sekretessbelagt ska utskottet fatta ett explicit beslut om det och beslutet ska protokollföras. Bestämmelser om sekretess för utskottshandlingar finns också i 43 a §. Bestämmelsen om tystnadsplikt ska även i de här tillämpningssituationerna tolkas med hänsyn till riksdagsarbetets särskilda karaktär. Det finns inga skäl att ur räckvidden för och innehållet i tjänstemannens tystnadsplikt enligt offentlighetslagen härleda schematiska slutsatser om tolkningen av den nu föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt. Till särdragen i riksdagsarbetet hör bland annat riksdagsledamöternas rätt att yttra sig enligt 31 § i grundlagen.

Talmanskonferensen föreslår en bestämmelse i 2 mom. om att den som har tystnadsplikt enligt 1 mom. inte får använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. I likhet med bestämmelserna i offentlighetslagen gäller den här bestämmelsen uppgifter om innehållet i en sekretessbelagd handling men också uppgifter som inte är upptecknade och som omfattas av tystnadsplikt enligt 1 mom. Ett lagfäst förbud mot att utnyttja information kan anses ingå som ett nödvändigt led i en korrekt och tillräckligt effektiv definition av sekretess och tystnadsplikt. Även den här bestämmelsen ska tolkas med hänsyn till särdragen i riksdagsarbetet.

Talmanskonferensen föreslår att bestämmelsen om tystnadsplikt i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet kompletteras med ett 3 mom. som ska vara en informativ hänvisningsbestämmelse till strafflagen. Där ska det stå att straffet för sekretessbrott och sekretessförseelse föreskrivs i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen. Bestämmelsen innebär att en utskottsmedlem kan göra sig skyldig till en straffbar handling om han eller hon bryter mot sin tystnadsplikt. När frågor om brott mot tystnadsplikten behandlas bör de ovan beskrivna aspekterna på riksdagsarbetet beaktas, likaså grundlagens 30 § om riksdagsledamöternas parlamentariska immunitet i syfte att tillgodose ledamöternas rätt att sköta sitt uppdrag som ledamot (se den allmänna motiveringen).

2 Lagen om riksdagens tjänstemän

9 §. Enligt paragrafen ska den som utnämns till en tjänst som specificeras i statsbudgeten eller till ett tjänsteförhållande för viss tid för att sköta uppgifter som hör till en sådan tjänst vara finsk medborgare. Bestämmelser om tjänster som specificeras i statsbudgeten finns i 4 § 2 mom. De berörda tjänsterna vid riksdagens kansli är tjänsterna som riksdagens generalsekreterare, riksdagens bi-

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

trädande generalsekreterare, riksdagens förvaltningsdirektör, riksdagens lagstiftningsdirektör, utrednings- och informationsdirektör, direktör för internationella avdelningen och säkerhetsdirektör.

Det föreslås nu att 9 § ändras på så sätt att det krävs finskt medborgarskap också av utskottsråd som är sekreterare för underrättelsetillsynsutskottet. Den föreslagna ändringen innebär att endast finska medborgare kan utses till utskottsråd som sköter uppdraget som sekreterare för underrättelsetillsynsutskottet.

Det krav på medborgarskap som föreslås i paragrafen motiveras av de uppgifter, den rätt att få information och de befogenheter som utskottet har i egenskap av utövare av parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamhet och av de uppgifter det utskottsråd som är utskottets sekreterare har i beredningen av dess beslut.

Underrättelsetillsynsutskottet ska trots sekretessbestämmelserna ges omfattande rätt att få information och redogörelser jämfört med underrättelsemyndigheterna och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Utskottet och dess sekreterare kommer i vid omfattning att få åtkomst till sekretessbelagd information som är väsentlig för den nationella säkerheten. Också de tjänstemän som utövar underrättelseverksamhet och som är föremål för utskottets parlamentariska tillsyn ska ha finskt medborgarskap enligt 7 § 1 mom. i statstjänstemannalagen. Utskottsmedlemmarna är finska medborgare eftersom de är riksdagsledamöter.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

3.1 Allmänt

Reformen av tillsynen över underrättelseverksamheten ingår som en väsentlig del av projektet för att se över underrättelagstiftningen. För att garantera individens rättsskydd och säkerställa verksamhetens tillförlitlighet är det nödvändigt att lagstifta om förfaranden och metoder som gör det möjligt att på ett effektivt sätt övervaka användningen av informationsinhämtningsmetoder som anknyter till inhämtning av underrättelser. Skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna, de internationella människorättsåtagandena och EU-rätten kräver effektiv och oberoende tillsyn och ett system med rättssäkerhet för individen.

I sina bedömningar av effektivitet och oavhängighet i tillsynen och tillräckligt omfattande system för rättssäkerhet har Europadomstolen också fäst vikt vid den parlamentariska tillsynen. Enligt domstolen har parlamentets medverkan i tillsynen över befogenheterna till hemlig observation relevans för skyddet av demokratin. Samverkan av olika rättsmedel kan vara tillräckligt effektiv, särskilt i situationer som gäller statens säkerhet. Europadomstolen har särskilt understrukit betydelsen av tillsynsorganens befogenheter och rätt till information (se t.ex. Campbell mot Förenade kungariket, Leander mot Sverige, Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige, Szabó & Vissy mot Ungern).

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Det föreliggande förslaget av talmanskonferensen syftar till att organisera en trovärdig och fungerande parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten. Uppgiften ska handhas av ett underrättelsetillsynsutskott med effektiva befogenheter och rättigheter till information. Avsikten är att den parlamentariska tillsynen och laglighetsövervakningen tillsammans ska bilda en effektiv och oberoende extern övervakning som svarar mot de krav som ställs av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella människorättsavtalen.

3.2 Medlemsantalet i underrättelsetillsynsutskottet och förfarandet för att utse medlemmarna

Närmare bestämmelser om förfarandet under riksmötena samt om riksdagens organ och riksdagsarbetet utfärdas i riksdagens arbetsordning enligt 52 § 1 mom. i grundlagen. Arbetsordningen ska godkännas i plenum i den ordning som gäller för behandling av lagförslag och publiceras i Finlands författningssamling.

Enligt 35 § 2 mom. i grundlagen ska utskotten ha ett behövligt antal ersättare. Talmanskonferensen föreslår att 8 § i arbetsordningen ska föreskriva att underrättelsetillsynsutskottet har 11 medlemmar och två ersättare, vilket kan ses som ett behövligt antal ersättare med hänsyn till karaktären av utskottets arbete.

Enligt föreslagna 17 § 2 mom. ska talmannen innan underrättelsetillsynsutskottet tillsätts skaffa i säkerhetsutredningslagen avsedd omfattande säkerhetsutredning om de personer som föreslås bli utskottsmedlemmar. Grundlagsutskottet har menat att det bakom förfarandet för säkerhetsutredning finns godtagbara och tungt vägande samhällseliga grunder för bestämmelserna med tanke på de grundläggande rättigheterna (GrUU 3/2014 rd, s. 3).

Grundlagen ställer inte i sig några särskilda behörighetsvillkor för riksdagsledamöter eller utskottsarbete (se RP 1/1998 rd, s. 85). Till följd av riksdagens ställning som högsta statsorgan enligt 2 § i grundlagen kan riksdagens beslut om val av medlemmar till utskotten inte vara beroende av någon utomstående aktörs godkännande utan att det strider mot grundlagen.

Det föreslagna förfarandet går dock bara ut på att skaffa en utredning. Valet av utskottsmedlemmar beror fortfarande på riksdagens politiska prövning och skyddspolisen ska inte få beslutsrätt i frågan. Säkerhetsutredningsförfarandet innebär i allmänhet att skyddspolisen meddelar den organisation som sökt utredningen vilka resultat som fås från vissa lagfästa informationskällor, främst olika register. En säkerhetsutredning av person får inte innehålla myndighetens bedömning av hans eller hennes oförvitlighet, tillförlitlighet eller lämplighet för en tjänst eller ett uppdrag. Utredningen är inte bindande för riksdagen. Det är således inte fråga om att någon aktör som omfattas av underrättelsetillsyn får rätt att välja utskottsmedlemmar eller delta i valet av medlemmar.

Förslaget måste betraktas som nödvändigt för att underrättelsetillsynsutskottet ska få tillräcklig tillgång till information.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

3.3 Tystnadsplikt och sekretess för handlingar

Talmanskonferensen föreslår att 43 a § i riksdagens arbetsordning ändras på så sätt att utskotts-handlingarna också ska vara sekretessbelagda om utlämnande av uppgifter ur dem äventyrar den nationella säkerheten. Dessutom föreslås dels en bestämmelse om offentlighet för underrättelse-tillsynsutskottets handlingar (43 b §) som ska komplettera 43 a § i arbetsordningen, dels en allmän bestämmelse om tystnadsplikt och förbud mot att utnyttja information (43 c §).

Till den konstitutionella offentlighetsprincipen hör offentlighet för riksdagsarbete och riksdags-handlingar enligt 50 § i grundlagen, offentlighet vid handläggningen som ett led i principerna för god förvaltning och en rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen samt offentlighet för handlingar och upptagningar enligt 12 § 2 mom. i grundlagen som en viktig garanti för insyn i myndighets-verksamheten.

Bestämmelser om offentlighet i fråga om handlingar och upptagningar finns i 12 § 2 mom. i grundlagen. De dokument som innehas av de myndigheter som avses där ska i regel vara offentliga för att tillåta offentlig kritik och tillsyn av den offentliga makt myndigheterna utövar (se GrUU 39/2009 rd, s. 3, GrUU 3/2004 rd, s. 2).

Principen hänför sig till de politiska friheterna, i synnerhet yttrandefriheten. Att en tillräcklig of-fentlighet är garanterad är en förutsättning för att individerna ska kunna påverka och delta i sam-hällelig verksamhet. Offentligheten är också en förutsättning för utvärdering och övervakning av maktutövningen och myndighetsverksamheten. Begränsningar av offentligheten ska genom lag definieras noga avgränsat, tillräckligt exakt och på så sätt att det väsentliga innehållet i begräns-ningarna framgår av lagen. En myndighet kan inte begränsa offentligheten till exempel enbart ut-ifrån en föreskrift. I analogi med detta måste myndigheten utöva beslutanderätten inom de grän-ser som fastställs i den lag som föreskriver om begränsningarna. Den bestämmelse som avgrän-sar offentligheten kan inte tolkas extensivt. Begränsningarna i offentligheten bör vara godtagbara. I sin tillämpning av dem bör myndigheten också väga in det lagfästa syftet med dem.

De allmänna bestämmelserna om offentlighet och sekretess för myndigheternas upptagningar finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Grundlagsutskottet har understrukt att man bör vara restriktiv när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar (se GrUU 25/2010 rd, s. 3, GrUU 2/2008 rd, s. 2, GrUU 13/2000 rd, s. 2).

Som statsorgan är riksdagen inte en myndighet som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen. Offentlig-hetslagen tillämpas inte på riksdagens verksamhet. På grund av sin konstitutionella ställning och uppgift kan underrättelsetillsynsutskottet inte jämföras med de myndigheter som avses i 12 § 2 mom. i grundlagen. Bestämmelser om offentligheten i riksdagens verksamhet finns i 50 § i grundlagen, som konkretiseras av bestämmelserna om offentlighet för utskottshandlingar i 43 a § i riksdagens arbetsordning. Enligt 50 § 2 mom. i grundlagen är utskottens sammanträden inte of-fentliga. Ett utskott kan dock bestämma att dess sammanträde är offentligt till den del utskottet in-hämtar upplysningar för behandlingen av ett ärende. Utskottens protokoll och därtill hörande an-dra handlingar är offentliga, om det inte av tvingande skäl bestäms något annat i riksdagens ar-betsordning eller utskottet beslutar något annat i ett enskilt ärende.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Både 12 § 2 mom. och 50 § i grundlagen föreskriver att den konstitutionella offentlighetsprincipen är huvudregel i och med att avsteg får göras från den bara av tvingande skäl. I förarbetena till grundlagen hänvisas det uttryckligen till att vid prövning av vad som ska anses som tvingande skäl kan som utgångspunkt för tolkningen av 50 § tas sådana motsvarande skäl som nämns i 12 § 2 mom. som gäller lagstiftning om begränsning av offentligheten för handlingar i myndigheternas besittning (RP 1/1998 rd, s. 100). Reglerna för utskottshandlingarnas offentlighet bör uttryckligen enligt grundlagsutskottet lämpligen harmoniseras med de generella bestämmelserna om offentlighet för myndigheternas handlingar i 12 § 2 mom. (se GrUB 10/1998 rd, s. 16). De här konstitutionella aspekterna bör vägas in i all lagstiftning om offentlighet i fråga om utskottshandlingar.

Utifrån 50 § 2 mom. i grundlagen kommer underrättelsetillsynsutskottets sammanträden i princip inte att vara offentliga. Enligt samma grundlagsbestämmelse är det möjligt att av tvingande skäl lagstifta om sekretess för utskottshandlingar. Grundlagen kräver inte att bestämmelserna om utskotten till denna del ska vara samordnade och ställer således inga hinder för att lagstifta om sekretess för underrättelsetillsynsutskottets handlingar på ett sätt som avviker från utskottsväsendet i övrigt.

Underrättelsetillsynsutskottets arbete kommer i huvudsak att gå ut på att behandla dokument och uppgifter som äventyrar den nationella säkerheten eller vållar betydande skada för de internationella relationerna om uppgifter om dem lämnas ut. För att utskottet ska ha förutsättningar att arbeta och tillsynen kunna utföras effektivt ses det som nödvändigt att lagstifta om att alla andra utskottshandlingar än protokollen är sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnande av information om dem inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten.

I sitt utlåtande om propositionen med förslag till lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (GrUU 43/1998 rd, s. 4) konstaterar grundlagsutskottet att regeringen i propositionen har stannat för att formulera sekretessbestämmelserna antingen som ovillkorliga regler eller som regler byggande på offentlighets- eller sekretesspresumtionen, och att detta är en ändamålsenlig och acceptabel lösning. I det sammanhanget går utskottet också in på 24 § 1 mom. 1 punkten i offentlighetslagen. Där föreskrivs det att handlingar som innehas av det utskott inom statsrådet som behandlar utrikespolitiska ärenden alltid är sekretessbelagda om inte utskottet beslutar något annat. Den sekretessbestämmelse som talmanskonferensen nu föreslår innebär ett väsentligt mer avgränsat undantag från huvudregeln om offentlighet.

Vidare finns det i 24 § 1 mom. 9 punkten i offentlighetslagen en bestämmelse som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan och som genom en motsvarande sekretesspresumtion som i den nu föreslagna bestämmelsen föreskriver om sekretess för skyddspolisens och andra myndigheters handlingar som gäller upprätthållande av statens säkerhet, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar statens säkerhet. Det bör också noteras att handlingar som gäller militär underrättelseverksamhet enligt 24 § 1 mom. 10 punkten är sekretessbelagda utifrån en klausul om skaderekvisit som är förenlig med sekretesspresumtionen och kopplad till försvarets intressen (se GrUU 43/1998 rd, s. 4). Således måste föreslagna 43 b § i riksdagens arbetsordning anses stämma överens med grundlagen.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

3.4 Medborgarskapskrav

Den föreslagna ändringen av 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän om att utskottsråd som är sekreterare i underrättelsetillsynsutskottet ska vara finska medborgare överensstämmer med vad som i 125 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om finskt medborgarskap som behörighetsvillkor för offentliga tjänster. Medborgarskapskrav får ställas endast i begränsad utsträckning eller av grundad anledning (RP 1/1998 rd, s. 180). Grunden för det föreslagna kravet på medborgarskap är den nationella säkerheten och omfattande kännedom om information som har en central betydelse för den nationella säkerheten (se GrUU 33/2017 rd, s. 3, och där nämnd tidigare praxis).

De föreslagna bestämmelserna om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande i 43 c § i arbetsordningen svarar mot 23 § i offentlighetslagen, som tillkommit med grundlagsutskottets medverkan.

Talmanskonferensens förslag till riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

På grundval av det ovanstående och med stöd av 6 § 1 mom. 7 och 8 punkten i riksdagens arbetsordning föreslår talmanskonferensen

att följande ändringar görs i riksdagens arbetsordning:

Riksdagens beslut

om ändring av riksdagens arbetsordning

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 52 § 1 mom. i grundlagen,

ändras i riksdagens arbetsordning (40/2000) 7 § 1 mom., 8 § 1 mom., 17 §, 36 § 1 mom. och 43 a § 2 mom.,

av dem 7 § 1 mom. och 8 § 1 mom. sådana de lyder i riksdagens beslut 609/2007, 17 § sådan den lyder delvis ändrad i riksdagens beslut 1190/2006 och 43 a § 2 mom. sådant det lyder i riksdagens beslut 10/2005, och

fogastill arbetsordningen nya 17 a, 31 b, 43 b och 43 c § som följer:

7 §

Utskotten

Permanent utskott är stora utskottet samt fackutskotten grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet, revisionsutskottet, arbets- och jämställdhetsutskottet, ekonomiutskottet, framtidsutskottet, förvaltningsutskottet, försvarsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, kommunikationsutskottet, kulturutskottet, lagutskottet, miljöutskottet, social- och hälsovårdsutskottet och underrättelsetillsynsutskottet.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

8 §

Antalet medlemmar i utskotten

Stora utskottet har 25 medlemmar och 13 ersättare. De permanenta fackutskotten har 17 medlemmar och 9 ersättare. Finansutskottet har dock 21 medlemmar och 19 ersättare, revisionsutskottet 11 medlemmar och 6 ersättare samt underrättelsetillsynsutskottet 11 medlemmar och 2 ersättare.

17 §

Tillsättande av utskotten

Riksdagen tillsätter de permanenta utskotten omedelbart efter det att den sammanträtt till valperiodens första riksmöte. Ett utskott kan på förslag av talmanskonferensen tillsättas på nytt efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval.

Underrättelsetillsynsutskottet tillsätts dock först efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval, om inte riksdagen på förslag av talmanskonferensen beslutar något annat. Innan underrättelsetillsynsutskottet tillsätts ska talmannen skaffa en i säkerhetsutredningslagen (726/2014) avsedd omfattande säkerhetsutredning i fråga om de ledamöter som föreslagits bli medlemmar i utskottet.

17 a §

Konstituering av utskotten

Utskotten ska konstituera sig så snart de har tillsatts.

Utskotten väljer inom sig en ordförande och en vice ordförande för sin mandattid. Vid valet tillämpas bestämmelserna om val av talman, om inte utskottet enhälligt beslutar något annat. Riksdagen ska underrättas om valresultatet.

Utskottets första sammanträde sammankallas av den till åren äldsta medlemmen. Han eller hon för ordet tills ordförande har valts.

Om ordföranden och vice ordföranden är förhindrade att behandla ett ärende eller att delta i utskottets sammanträde, väljs en tillfällig ordförande. Valet förrättas på samma sätt som val av ordförande.

Vid konstitueringen av riksdagens övriga organ tillämpas vad som bestäms i denna paragraf.

31 b §

Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och initiativrätt

Underrättelsetillsynsutskottet ska utöva parlamentarisk tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten.

När utskottet sköter sin parlamentariska tillsynsuppgift ska det

- 1) övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs på behörigt och ändamålsenligt sätt,

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

- 2) följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten,
- 3) ge akt på och främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- 4) förberedande behandla underrättelseombudsmännens berättelser,
- 5) behandla iakttagelserna vid övervakningen enligt 18 § 2 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (/).

Utskottet har rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende inom sitt behörighetsområde till behandling och att utarbeta ett betänkande om det för plenum, om det anser att ärendets betydelse kräver det.

36 §

Rätt att närvara vid utskottssammanträden

Talmannen och vice talmännen får vara närvarande vid utskottens sammanträden. Vid underrättelsetillsynsutskottets sammanträden får talmannen och vice talmännen dock vara närvarande bara om utskottet bestämmer så.

43 a §

Utskottshandlingarnas offentlighet

Utskottens handlingar är sekretessbelagda, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden eller äventyra den nationella säkerheten. Sekretessbelagda är också handlingar som innehåller affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning, när utlämnandet av uppgifter skulle vålla betydande olägenhet eller skada, förutsatt att ett betydande samhällseligt intresse inte kräver att de ges offentlighet. Ett utskott kan av något annat motsvarande tvingande skäl besluta att en handling ska vara sekretessbelagd.

43 b §

Sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet

Utöver vad som föreskrivs i 43 a § är bilagorna till underrättelsetillsynsutskottets protokoll och utskottet övriga till uppgiften enligt 31 b § hörande handlingar sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dem inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten. Beslut om handlingars offentlighet ska fattas av utskottet. Uppgifter ur en offentlig handling får också ges av utskottets sekreterare.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

43 c §

Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande

En utskottsmedlem eller tjänsteman får inte röja en handlings sekretessbelagda innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling eller en omständighet om vilken utskottet har fattat sekretessbeslut enligt 50 § 3 mom. i grundlagen.

De personer som avses i 1 mom. får inte använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan.

Bestämmelser om straff för sekretessbrott och sekretessförseelse finns i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen (39/1889).

Detta beslut av riksdagen träder i kraft den _____ 20 _____ .

2.

Lag

om ändring av 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om riksdagens tjänstemän (1197/2003) 9 §, sådan den lyder i lag 545/2006, som följer:

9 §

Den som utnämns till en tjänst som specificeras i statsbudgeten eller en tjänst som utskottsråd som är sekreterare i underrättelsetillsynsutskottet eller till ett tjänsteförhållande för viss tid för att sköta uppgifter som hör till en sådan tjänst ska vara finsk medborgare. I fråga om tjänsten som direktör för forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor gäller emellertid vad som föreskrivs särskilt.

Denna lag träder i kraft den _____ 20 _____ .

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Helsingfors 22.2.2018

Riksdagens talman Paula Risikko
Riksdagens generalsekreterare Maija-Leena Paavola

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Parallelltext

1. Riksdagens beslut

om ändring av riksdagens arbetsordning

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>7 § Utskotten</p> <p>Permanent utskott är stora utskottet samt fackutskotten grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet, revisionsutskottet, arbets- och jämställdhetsutskottet, ekonomiutskottet, framtidsutskottet, förvaltningsutskottet, försvarsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, kommunikationsutskottet, kulturutskottet, lagutskottet, miljöutskottet och social- och hälsovårdsutskottet.</p>	<p>7 § Utskotten</p> <p>Permanent utskott är stora utskottet samt fackutskotten grundlagsutskottet, utrikesutskottet, finansutskottet, revisionsutskottet, arbets- och jämställdhetsutskottet, ekonomiutskottet, framtidsutskottet, förvaltningsutskottet, försvarsutskottet, jord- och skogsbruksutskottet, kommunikationsutskottet, kulturutskottet, lagutskottet, miljöutskottet, social- och hälsovårdsutskottet och underrättelseutskottet.</p>
<p>8 § Antalet medlemmar i utskotten</p> <p>Stora utskottet har 25 medlemmar och 13 ersättare. De permanenta fackutskotten har 17 medlemmar och 9 ersättare. Finansutskottet har dock 21 medlemmar och 19 ersättare och revisionsutskottet 11 medlemmar och 6 ersättare.</p>	<p>8 § Antalet medlemmar i utskotten</p> <p>Stora utskottet har 25 medlemmar och 13 ersättare. De permanenta fackutskotten har 17 medlemmar och 9 ersättare. Finansutskottet har dock 21 medlemmar och 19 ersättare, revisionsutskottet 11 medlemmar och 6 ersättare samt underrättelseutskottet 11 medlemmar och 2 ersättare.</p>
<p>17 § Tillsättande och konstituering av utskotten</p> <p>Riksdagen tillsätter de permanenta utskotten omedelbart efter att den sammanträtt till valperiodens första riksmöte. Ett utskott kan på förslag av talmanskonferensen tillsättas på nytt efter att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval. (Nytt 2 mom.)</p>	<p>17 § Tillsättande av utskotten</p> <p>Riksdagen tillsätter de permanenta utskotten omedelbart efter det att den sammanträtt till valperiodens första riksmöte. Ett utskott kan på förslag av talmanskonferensen tillsättas på nytt efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval. <i>Underrättelseutskottet tillsätts dock först efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval, om inte riksdagen på förslag av talmanskonferensen beslutar något annat. Innan underrättelseutskottet tillsätts ska talman skaffa en i säkerhetsutredningslagen (726/2014) avsedd omfattande säkerhetsutredning i fråga om de ledamöter som föreslagits bli medlemmar i utskottet.</i></p>

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>(17 § 2—6 mom.)</p> <p>Valiokunnan tulee järjestäytyä viipymättä sen jälkeen, kun se on asetettu.</p> <p>Valiokunta valitsee keskuudestaan toimikaudukseen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Vaalissa noudatetaan soveltuvin osin puhemiehen vaalista annettuja säännöksiä, jollei valiokunta yksimielisesti toisin päätä. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan vaalien tuloksesta ilmoitetaan eduskunnalle.</p> <p>Valiokunnan ensimmäisen kokouksen kutsuu koolle iältään vanhin jäsen. Hän johtaa puhetta, kunnes puheenjohtaja on valittu.</p> <p>Jos valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat esteellisiä käsittelemään asiaa tai estyneitä osallistumaan valiokunnan kokoukseen, valitaan valiokunnalle tilapäinen puheenjohtaja. Vaali toimitetaan samalla tavoin kuin puheenjohtajan vaali.</p> <p>Muiden eduskunnan toimielinten järjestäytymisessä noudatetaan soveltuvin osin, mitä tässä pykälässä säädetään.</p>	<p><i>17 a § Konstituering av utskotten</i></p> <p>Utskotten ska konstituera sig så snart de har tillsatts.</p> <p>Utskotten väljer inom sig en ordförande och en vice ordförande för sin mandattid. Vid valet tillämpas bestämmelserna om val av talman, om inte utskottet enhälligt beslutar något annat. Riksdagen ska underrättas om valresultatet.</p> <p>Utskottets första sammanträde sammankallas av den till åren äldsta medlemmen. Han eller hon för ordet tills ordförande har valts.</p> <p>Om ordföranden och vice ordföranden är förhindrade att behandla ett ärende eller att delta i utskottets sammanträde, väljs en tillfällig ordförande. Valet förrättas på samma sätt som val av ordförande.</p> <p>Vid konstitueringen av riksdagens övriga organ tillämpas vad som bestäms i denna paragraf.</p>
<p>(Ny)</p>	<p><i>31 b § Underrättelseutskottets uppgifter och initiativrätt</i></p> <p><i>Underrättelseutskottet ska utöva parlamentarisk tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten.</i></p> <p><i>När utskottet sköter sin parlamentariska tillsynsuppgift ska det</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1) övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs på behörigt och ändamålsenligt sätt,</i> <i>2) följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten,</i> <i>3) ge akt på och främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,</i> <i>4) förberedande behandla underrättelseombudsmannens berättelser,</i> <i>5) behandla iakttagelserna vid övervakningen enligt 18 § 2 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (/).</i> <p><i>Utskottet har rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende inom sitt behörighetsområde till behandling och att utarbeta ett betänkande om det för plenum, om det anser att ärendets betydelse kräver det.</i></p>

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>36 § Rätt att närvara vid utskottssammanträden</p> <p>Talmannen och vice talmännen får vara närvarande vid utskottens sammanträden.</p>	<p>36 § Rätt att närvara vid utskottssammanträdena</p> <p>Talmannen och vice talmännen får vara närvarande vid utskottens sammanträden. <i>Vid underrättelsetillsynsutskottets sammanträden får talmannen och vice talmännen dock vara närvarande bara om utskottet bestämmer så.</i></p> <p>-----</p> <p>—</p>
<p>43 a § Utskottshandlingarnas offentlighet</p> <p>-----</p> <p>Utskottens handlingar är sekretessbelagda, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden. Sekretessbelagda är också handlingar som innehåller affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning, när utlämnandet av uppgifter skulle vålla betydande olägenhet eller skada, förutsatt att ett betydande samhälleligt intresse inte kräver att de ges offentlighet. Ett utskott kan av något annat motsvarande tvingande skäl besluta att en handling skall vara sekretessbelagd.</p> <p>-----</p>	<p>43 a § Utskottshandlingarnas offentlighet</p> <p>-----</p> <p>Utskottens handlingar är sekretessbelagda, om utlämnande av uppgifter ur dem skulle vålla betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller kapital- och finansmarknaden <i>eller äventyra den nationella säkerheten</i>. Sekretessbelagda är också handlingar som innehåller affärs- eller yrkeshemligheter eller uppgifter om någons hälsotillstånd eller ekonomiska ställning, när utlämnandet av uppgifter skulle vålla betydande olägenhet eller skada, förutsatt att ett betydande samhälleligt intresse inte kräver att de ges offentlighet. Ett utskott kan av något annat motsvarande tvingande skäl besluta att en handling ska vara sekretessbelagd.</p> <p>-----</p>

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
(Ny)	<p><i>43 b § Sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet</i></p> <p><i>Utöver vad som föreskrivs i 43 a § är bilagorna till underrättelsetillsynsutskottets protokoll och utskottet övriga till uppgiften enligt 31 b § hörande handlingar sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dem inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten. Besluten om handlingars offentlighet ska fattas av utskottet. Uppgifter ur en offentlig handling får också ges av utskottets sekreterare.</i></p>
(Ny)	<p><i>43 c § Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande</i></p> <p><i>En utskottsmedlem eller tjänsteman får inte röja en handling sekretessbelagd innehåll eller en uppgift som vore sekretessbelagd om den ingick i en handling eller en omständighet om vilken utskottet har fattat sekretessbeslut enligt 50 § 3 mom. i grundlagen.</i></p> <p><i>De personer som avses i 1 mom. får inte använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan.</i></p> <p><i>Bestämmelser om straff för sekretessbrott och sekretessförseelse finns i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen (39/1889).</i></p>
	<p><i>Ikraftträdandebestämmelse</i></p> <p><i>Detta beslut av riksdagen träder i kraft den 20 .</i></p>

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd

2. Lag

om ändring av 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän

Gällande lydelse	Föreslagen lydelse
9 § Den som utnämns till en tjänst som specificeras i statsbudgeten eller till ett tjänsteförhållande för viss tid för att sköta uppgifter som hör till en sådan tjänst skall vara finsk medborgare. I fråga om tjänsten som direktör för forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor gäller emellertid vad som föreskrivs särskilt.	9 § Den som utnämns till en tjänst som specificeras i statsbudgeten <i>eller en tjänst som utskottsråd som är sekreterare i underrättelsetillsynsutskottet</i> eller till ett tjänsteförhållande för viss tid för att sköta uppgifter som hör till en sådan tjänst ska vara finsk medborgare. I fråga om tjänsten som direktör för forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor gäller emellertid vad som föreskrivs särskilt.
	<i>Ikraftträdandebestämmelse</i> <i>Denna lag träder i kraft den 20 .</i>