

Grundlagsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän (TKF 1/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till förvaltningsutskottet och försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtanden har lämnats av

- försvarsutskottet FsUU 6/2018 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 39/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens biträdande generalsekreterare Timo Tuovinen, Riksdagens kansli
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Heli Heikkola, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- avdelningschef Ilkka Hanski, skyddspolisen
- juris doktor Markku Fredman
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Jukka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää

Betänkande GrUB 10/2018 rd

- professor Martin Scheinin.

TALMANSKONFERENSENS FÖRSLAG

Talmanskonferensen föreslår att det i riksdagens arbetsordning görs de ändringar som organiseringen av den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten och inrättandet av ett underrättelsetillsynsutskott föranleder. 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.

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

I avsnittet om förslaget förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen granskas förslagen till bestämmelser om antalet medlemmar i och förfarandet för val till underrättelsetillsynsutskottet, sekretess för handlingar och tystnadsplikt samt kravet på att det utskottsråd som är sekreterare i utskottet ska vara finsk medborgare. Förslaget till riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning och förslaget till lag om ändring lagen om riksdagens tjänstemän kan enligt talmanskonferens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Talmanskonferensens förslag anknyter till det omfattande lagstiftningspaketet om underrättelseinhämtning som nu behandlas i riksdagen. Utöver den föreliggande propositionen innehåller lagstiftningspaketet en proposition om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd, GrUU 35/2018 rd), en proposition om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd, GrUU 36/2018 rd) och en proposition om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd).

Riksdagen har utifrån proposition RP 198/2017 rd godkänt en ändring av 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 4 mom. i den ändrade grundlagen ska det genom lag kunna föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

I samband med grundlagsändringen ansåg grundlagsutskottet att det är särskilt väsentligt att i underrättelseverksamhetens omvärld se till att rättssäkerheten och tillsynen är lämpligt ordnad. Enligt grundlagsutskottet blir frågan om ett system för tillsyn över underrättelseverksamheten (laglighetskontroll och parlamentarisk kontroll) följaktligen mycket viktig med avseende på de föreslagna befogenheterna till civil och militär underrättelseinhämtning. Utskottet anser att det måste finnas ett effektivt och heltäckande system för tillsyn över underrättelseverksamheten (GrUB 4/2018 rd, s. 9, se också GrUU 35/2018 rd, s. 31, och GrUU 36/2018 rd, s. 36).

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Tillsynen över underrättelsebefogenheterna har också behandlats i Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis. I sin rättspraxis har domstolarna lagt vikt vid rättssäkerhets- och tillsynssystemet såsom oberoende tillsynsorgan och effektiv tillsyn (se närmare GrUU 35/2018 rd, s. 5—13, och GrUU 36/2018 rd, s. 6—13, och de rättsfall som nämns där).

Syftet med det aktuella förslaget är att tillsammans med förslaget om övervakning av underrättelseverksamheten uppfylla de tillsynskrav som följer av grundlagen, människorättsåtagandena och EU-rätten. Den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten ingår som ett led i den övergripande övervakningen av underrättelseverksamheten, som också omfattar myndigheternas interna övervakning, domstolsbehandlingen av underrättelsebefogenheterna och den föreslagna efterhandskontroll som utövas av underrättelsetillsynsombudsmannen.

Grundlagsutskottet anser att myndigheter inte utan effektiv tillsyn kan ges befogenheter som så djupgående ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna som regeringen föreslår i propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet. För att den föreslagna lagstiftningen om underrättelseverksamhet ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning krävs enligt grundlagsutskottet att bestämmelserna om övervakning och parlamentarisk tillsyn är tillräckliga och redan har godkänts när plenum slutgiltigt beslutar om godkännande av lagarna om civil och militär underrättelseverksamhet (GrUU 35/2018 rd, s. 32, och GrUU 36/2018 rd, s. 36).

Sammantaget anser grundlagsutskottet att talmanskonferensens förslag behövs och fyller sitt syfte. De föreslagna bestämmelserna är allmänt taget lämpliga och förenliga med grundlagen. Utskottet tillstyrker förslagen till författningar, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Tillsättande av utskott

Riksdagen tillsätter enligt 17 § i riksdagens arbetsordning de permanenta utskotten omedelbart efter att den sammanträtt till valperiodens första riksmöte. Underrättelsetillsynsutskottet tillsätts enligt paragrafens 2 mom. dock först efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval, om inte riksdagen på förslag av talmanskonferensen beslutar något annat.

Förslaget att underrättelsetillsynsutskottet ska tillsättas vid en avvikande tidpunkt motiveras med uppdragets konfidentiella natur och med att utskottsmedlemmarna måste vara insatta i de frågor som utskottet behandlar samt med att utskottet inte bereder brådskande ärenden för beslut i plenum. Grundlagsutskottet anser att förslaget om tidpunkt för tillsättande av utskottet är motiverat. Utskottet påpekar ändå att effektiviteten i tillsynen över underrättelseverksamheten inte får äventyras genom alltför långa avbrott i den parlamentariska tillsynen. Det är enligt utskottet motiverat att riksdagen utnyttjar den möjlighet bestämmelsen ger att tillsätta utskottet redan innan statsrådet utnämnts, i det fall att utnämningen av statsrådet drar ut avsevärt på tiden.

Grundlagsutskottet anser i likhet med talmanskonferensen att det är principiellt viktigt att riksdagsgrupperna är representerade i underrättelsetillsynsutskottet på bred front. Utskottet konstaterar att det är riksdagsgrupperna som utser sina kandidater till utskotten. Det bör understrykas att valet av medlemmar i varje utskott ytterst görs av riksdagen i plenum.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Innan underrättelsetillsynsutskottet tillsätts ska talmannen enligt föreslagna 17 § 2 mom. skaffa i säkerhetsutredningslagen avsedd omfattande säkerhetsutredning om de personer som föreslås bli utskottsmedlemmar. 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 enligt motiven i talmanskonferensens förslag (s. 32) vid behov diskutera de åtgärder som de föranleder med dem som föreslås bli utskottsmedlemmar.

I avsnittet om förslagets förhållande till grundlagen (s. 39) framhålls att valet av utskottsmedlemmar också i det föreslagna förfarandet är beroende av riksdagens politiska prövning och att skyddspolisen inte får beslutsrätt i frågan samt att en säkerhetsutredning av person inte får innehålla myndighetens bedömning av personens oförvitlighet, tillförlitlighet eller lämplighet för en tjänst eller ett uppdrag. Utredningen är inte heller bindande för riksdagen.

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). Underrättelsetillsynsutskottets speciella uppgift och den speciella arten och omfattningen av utskottets rätt till information kan i praktiken ställa särskilda krav på medlemmarnas tillförlitlighet och integritet. Det föreslagna förfarande som bygger på säkerhetsutredning av person harmonierar dock inte med riksdagens ställning som folkvalt och högsta statsorgan (2 § 1 mom. i grundlagen) eller med riksdagsledamotens grundlagsfästa oberoende (29 § i grundlagen). Oberoendet understryks också av den i 30 § i grundlagen föreskrivna immuniteten, som bland annat omfattar ett förbud mot att förhindra ledamoten att utöva sitt uppdrag som riksdagsledamot.

Utskottet påpekar också att deltagande i utskottsarbetet är en viktig del av riksdagsledamotens uppdrag. I 48 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om en begränsning i ledamöternas rätt att bli medlem i ett utskott. Enligt bestämmelsen kan en minister inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En riksdagsledamot kan enligt 9 § i riksdagens arbetsordning befrias från medlemskap i ett utskott endast på egen begäran. Dessutom har en ledamot som redan är medlem i två utskott rätt att avböja medlemskap i fler utskott.

Enligt säkerhetsutredningslagen ska säkerhetsutredningen göras av skyddspolisen, vilket betyder att en myndighet som är föremål för underrättelsetillsyn på förhand självständigt skulle utreda omständigheter som påverkar tillförlitligheten hos medlemmar i tillsynsorganet. En sådan konstellation kan enligt grundlagsutskottet inte anses helt oproblematiske, med hänsyn till riksdagens självständighet och tillsynens oberoende, trots att den utredning som erhålls inte binder riksdagen.

Grundlagsutskottet menar att den föreslagna regleringen inte kan anses helt ändamålsenlig med tanke på arten av riksdagens verksamhet. Med hänsyn till underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och rätt till information är det enligt grundlagsutskottet likväl motiverat att utreda omständigheter som kan påverka utskottsmedlemmarnas tillförlitlighet och integritet, så att riksdagen till medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet kan utse ledamöter som bedöms vara oberoende. För att säkerställa att underrättelsetillsynsutskottet är oberoende i skötseln av tillsynsuppdraget och att valet av utskottsmedlemmar är självständigt måste det alltså skapas ett förfarande som tillåter

Betänkande GrUB 10/2018 rd

utredning av huruvida en riksdagsledamot som är redo att bli medlem eller ersättare i underrättelseutskottet har kopplingar som är relevanta med avseende på underrättelseverksamheten.

Grundlagsutskottet anser att syftena med talmanskonferensens förslag kan uppfyllas genom en mekanism som bättre lämpar sig för riksdagens verksamhet och som inte är baserad på en utredning enligt säkerhetsutredningslagen. Utskottet menar att det redan i den gällande lagstiftningen finns element som kan utgöra byggstenar för en sådan mekanism.

Säkerhetsutredning grundar sig på vissa register som anges i säkerhetsutredningslagen. Hit hör bland annat informationssystemet för polisärenden, straffregistret, näringsförbudsregistret, befolkningsdatasystemet, olika datasystem inom rättsförvaltningen, Gränsbevakningsväsendets och Tullens datasystem, visumregistret, vissa av huvudstabens register, centralkriminalpolisens register över misstänkta och skyddspolisens funktionella informationssystem. Vid omfattande säkerhetsutredning utreds dessutom den ekonomiska situationen, familjeförhållanden och släktband samt kopplingar till utlandet. Dessutom kan en närstående till föremålet för utredningen bli föremål för en normal säkerhetsutredning. Grundlagsutskottet menar att det av riksdagsledamotens särskilda ställning följer att granskningar mot registren måste begränsas till det som är nödvändigt. Det är dessutom viktigt att i alla faser av förfarandet undvika att en ledamot stämplas utan grund.

I 5 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet föreskrivs om skyddspolisens funktionella informationssystem, som är ett permanent personregister som är avsett för skyddspolisens bruk och förs med hjälp av automatisk databehandling. Enligt paragrafens 2 mom. kan informationssystemet innehålla uppgifter som skyddspolisen måste behandla för att kunna förebygga och utreda förehavanden eller brott som äventyrar rätts- och samhällsordningen eller statens säkerhet. I 3 mom. föreskrivs vidare om de uppgifter som gäller en persons identitet som får registreras i informationssystemet.

I propositionen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) föreslås det att 5 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ändras så att personuppgifter som skyddspolisen måste behandla för att kunna skydda den nationella säkerheten eller för att förhindra, avslöja och utreda förehavanden eller brott som äventyrar rätts- och samhällsordningen eller statens säkerhet kan lagras i informationssystemet. Också information som erhålls genom de nya befogenheterna ska lagras i skyddspolisens funktionella informationssystem.

I 18 § i dataskyddslagen föreskrivs om dataombudsmannens rätt att få information och utföra inspektioner. Enligt paragrafen har dataombudsmannen rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de uppgifter som behövs för skötseln av sina uppgifter. Enligt 29 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten har den registrerade rätt att be dataombudsmannen kontrollera lagenligheten i personuppgifter och behandlingen av dem, om den registrerades rätt till insyn har skjutits upp, begränsats eller vägrats med stöd av lag. Enligt 45 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet kan dataombudsmannen på begäran av den registrerade kontrollera att de uppgifter om den registrerade som ingår i skyddspolisens informationssystem är lagenliga. Grundlagsutskottet har för utlåtande fått en proposition med förslag till ny lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (RP 242/2018 rd).

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Grundlagsutskottet ser det som ändamålsenligt att den omfattande säkerhetsutredning av ledamöter som föreslås bli medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet ersätts med ett förfarande baserat på dataombudsmannens rätt till insyn och på att riksdagens generalsekreterare, den berörda ledamoten och ordföranden för ledamotens riksdagsgrupp delges de relevanta uppgifterna och att ärendet därefter vid behov diskuteras mellan parterna. Förfarandet går ut på att dataombudsmannen utreder om det i skyddspolisens funktionella informationssystem finns relevanta uppgifter om riksdagsledamoten. Förfarandet inleds genom att den riksdagsledamot som avses bli medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet begär att dataombudsmannen granskar om det i skyddspolisens funktionella informationssystem finns uppgifter om honom eller henne.

Förfarandet är speciellt i fråga om dataombudsmannens rätt till insyn. Rätten till insyn gäller uppgifter i skyddspolisens funktionella informationssystem. Skyddspolisen gör alltså ingen bedömning av huruvida uppgifterna är relevanta för verksamheten i underrättelsetillsynsutskottet. Det ingår inte heller i dataombudsmannens uppgift att bedöma ledamotens oförvitlighet, tillförlitlighet eller lämplighet för medlemskap i utskottet. Det föreslagna förfarandet binder inte heller riksdagen i dess beslut om utskottets sammansättning, och det ställer heller inte upp några villkor för en riksdagsledamots valbarhet till utskottet.

För att förfarandet ska inledas förutsätts en begäran av den ledamot som avses bli medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet. En begäran är förpliktande för dataombudsmannen. Avsikten är att kontrollen ska göras utan dröjsmål. Bestämmelser om dataombudsmannens skyldighet att granska uppgifterna utan dröjsmål kan enligt grundlagsutskottets uppfattning inte tas in i riksdagens arbetsordning, vilken innehåller bestämmelser om de procedurer som ska följas under riksmötet och om riksdagens organ och riksdagsarbetet. Utskottet föreslår därför att det i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten föreskrivs om dataombudsmannens rätt till insyn och om granskningens brådskande natur.

Efter granskningen delger dataombudsmannen den riksdagsledamot som lämnat begäran, ordföranden för ledamotens riksdagsgrupp och riksdagens generalsekreterare sina iakttagelser om huruvida det i informationssystemet finns uppgifter om riksdagsledamoten. Informationen lämnas först personligen till den berörda ledamoten och först därefter till generalsekreteraren och riksdagsgruppens ordförande. Därefter kan vid behov riksdagens generalsekreterare, den berörda ledamoten och ordföranden för ledamotens riksdagsgrupp också i dataombudsmannen närvaro diskutera hur registreringarna i skyddspolisens funktionella informationssystem påverkar ledamotens kandidatur till posten som medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör en sådan diskussion föras endast vid behov, och är alltså inte nödvändig om det inte framkommit några anmärkningsvärda omständigheter.

Bestämmelsen i riksdagens arbetsordning om att dataombudsmannen ska delge riksdagens generalsekreterare, den berörda ledamoten och ordföranden för ledamotens riksdagsgrupp sina iakttagelser om huruvida det i informationssystemet finns uppgifter om riksdagsledamoten går före den sekretess som i övrigt gäller de uppgifter som avses i bestämmelsen. Delgivandet gäller likväl endast förekomsten av uppgifter i informationssystemet, inte innehållet i uppgifterna. I det här sammanhanget måste det föreskrivas om sekretess, och en bestämmelse om detta fogas till arbetsordningen.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Utskottets uppgifter

Underrättelsetillsynsutskottet ska enligt föreslagna 31 b § 1 mom. i riksdagens arbetsordning utöva parlamentarisk tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten. I 2 mom. finns närmare bestämmelser om utskottets uppgifter.

Utskottets uppgift hänför sig till civil och militär underrättelseverksamhet. Grundlagsutskottet noterar att lagstiftningen om civil underrättelseverksamhet innebär att skyddspolisens uppgifter ökar och även förändras avsevärt. Då lagstiftningen träder i kraft förändras skyddspolisens ställning till en kombinerad säkerhetstjänst inom landet och underrättelsetjänst för utlandet, som har till uppgift att inhämta information om hot mot den nationella säkerheten oberoende av om hoten utgör brott eller inte. I anslutning till den lagstiftningshelhet som gäller civil underrättelseinhämtning föreslås det att skyddspolisen inte längre ska ha de uppgifter i fråga om förundersökning som för närvarande hör till myndigheten. Skyddspolisen kommer dock fortfarande att ha i uppgift att förhindra och avslöja brott som äventyrar statens säkerhet. Likaså kommer skyddspolisen att i fortsättningen ha uppgifter som grundar sig på säkerhetsutredningslagen. I propositionen om civil underrättelseinhämtning konstateras att skyddspolisens uppgiftsfält och dess skyldigheter blir exceptionellt omfattande även i internationell jämförelse. Det följer av att de nya uppgifterna och befogenheterna i anslutning till informationsinhämtning som avser både inhemska och utländska förhållanden anvisas skyddspolisen, samtidigt som den i stor utsträckning har kvar sina nuvarande uppgifter och befogenheter (RP 202/2017 rd, s. 144).

För att övervakningen ska vara heltäckande måste kravet på tillräckliga övervakningsarrangemang också gälla skyddspolisens verksamhet i dess helhet, anser grundlagsutskottet. I fråga om laglighetskontrollen föreslår grundlagsutskottet att underrättelsetillsynsombudsmannens uppgift utvidgas (GrUB 9/2018 rd). Det är likväl nödvändigt att även den parlamentariska tillsynen gäller också annan verksamhet inom skyddspolisen än underrättelseverksamhet. Utskottet föreslår att 31 b § om underrättelsetillsynsutskottet ändras i enlighet med detta. Till denna del vill utskottet särskilt fästa uppmärksamheten vid civilunderrättelsepropositionens förslag till 5 a kap. 5 § i polislagen. Enligt den bestämmelsen får skyddspolisen under vissa förutsättningar fortsätta använda en metod för underrättelseinhämtning i syfte att förhindra och avslöja brott (se även GrUB 9/2018 rd, GrUU 8/2018 rd).

Underrättelsetillsynsutskottet ska enligt föreslagna 31 b § 2 mom. 4 punkten i riksdagens arbetsordning förberedande behandla underrättelseombudsmannens berättelser. Grundlagsutskottet omfattar det som sägs i motiven till bestämmelsen (s. 33) om att det blir en viktig del av utskottsarbetet att behandla ombudsmannens årsberättelse och upprätta betänkande om den för plenum. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan dessutom lämna särskilda berättelser till riksdagen.

Grundlagsutskottet har ansett det klart att inrikesministeriets och försvarsministeriets årliga berättelser om underrättelseverksamheten också ska delges underrättelsetillsynsutskottet (GrUU 35/2018 rd, s. 32 och GrUU 36/2018 rd, s. 36). Grundlagsutskottet anser dock att dessa berättelser från ministerierna till sin betydelse avviker klart från underrättelsetillsynsombudsmannens berättelser. Ministeriernas berättelser kan enligt utskottets behandlas som ett led i den övervakning av att underrättelseverksamheten bedrivs på behörigt och ändamålsenligt sätt som avses i 31 b § 2 mom. 1 punkten. Underrättelsetillsynsutskottet har med stöd av 31 b § 3 mom. också rätt

Betänkande GrUB 10/2018 rd

att för plenum upprätta ett betänkande om ett ärende inom sitt behörighetsområde, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det.

Grundlagsutskottet föreslår i sitt betänkande om övervakning av underrättelseverksamheten (GrUB 9/2018 rd) att statsrådet ska ge underrättelsetillsynsutskottet tillfälle att yttra sig innan ett ärende som gäller utnämning av en underrättelsetillsynsombudsman avgörs. Det är viktigt att riksdagen kopplas in i utnämningsförfarandet med tanke på ombudsmannens oavhängighet men också på grund av tjänstens auktoritet och uppgifternas karaktär. Utskottet föreslår att det till 31 b § om underrättelsetillsynsutskottets uppgifter fogas en informativ bestämmelse om medverkan i utnämningsförfarandet.

Om underrättelsetillsynsutskottet ännu inte har tillsatts när underrättelsetillsynsombudsmannen utnämns för första gången, ska statsrådet i stället ge grundlagsutskottet tillfälle att yttra sig i ärendet. Det föreslås att en övergångsbestämmelse med denna innebörd fogas till den kommande lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Sekretess och tystnadsplikt

Talmanskonferensen föreslår ändringar av bestämmelser om utskottshandlingarnas offentlighet i 43 a 1 riksdagens arbetsordning. Vidare föreslås en ny 43 b § om sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet och en ny 43 c § om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande. Grundlagsutskottet anser bestämmelserna vara motiverade.

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamheten vid föreslagna 43 §. Enligt bestämmelsen får en utskottsmedlem eller tjänsteman 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. En utskottsmedlem eller tjänsteman får inte använda sekretessbelagda uppgifter för att skaffa sig själv eller någon annan fördel eller för att skada någon annan. I förslaget finns en hänvisningsbestämmelse enligt vilket bestämmelser om straff för sekretessbrott och sekretessförseelse finns i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen.

Enligt den allmänna bestämmelsen i 43 a § 1 mom. i riksdagens arbetsordning blir handlingarna i ett ärende offentliga när ärendet har slutbehandlats i utskottet. Bestämmelsen bygger på 50 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket 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 motiven till bestämmelsen om utskottshandlingarnas offentlighet i riksdagens arbetsordning (TKF 1/1999 rd, s. 24/I) får uppgifter ur protokoll och handlingar, som ännu inte är offentliga, lämnas ut bara om det är uppenbart att detta inte påverkar beslutsfattandet i utskottet negativt.

Syftet med 43 c § om tystnadsplikt är inte att kriminalisera yppande av information ur handlingar som ännu inte är offentliga, eller sådan information som på ovan avsett sätt vore offentlig enligt prövning om den hade antecknats i en handling. Talmanskonferensen föreslår att tystnadsplikten och förbudet mot utnyttjande begränsas till sekretessbelagda uppgifter och till omständigheter om vilka utskottet uttryckligen och särskilt fattat beslut om sekretess i enlighet med 50 § 3 mom. i grundlagen.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Den hänvisning till strafflagen som ingår i bestämmelsen om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande i 43 c § i arbetsordningen är till sin natur informativ och har inga självständiga rättsverkningar. I 38 kap. 1 § i strafflagen föreskrivs att det är straffbart att röja en omständighet i strid med tystnadsplikten. I samband med stiftandet av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet upphävdes 40 kap. 6 § i strafflagen om straffrättslig straffbarhet för röjande av arbetsdokument som inte är offentliga. Syftet var att trygga offentlighetsprincipen och i synnerhet offentligheten för beredning.

Föreslagna 43 c § i arbetsordningen utvidgar således inte kriminaliseringen till att täcka exempelvis obehörigt lämnande av information ur handlingar som ännu inte är offentliga eller information om omständigheter som ännu inte vore offentliga om de hade antecknats i en handling. Grundlagsutskottet ser det också som behövligt att understryka att exempelvis den samhällspolitiska debatten eller debatten inom riksdagsgruppen inte principiellt förändras med anledning av regleringen. Ledamöterna har också tidigare varit skyldiga att iaktta tystnadsplikt, men det har inte hindrat att debatten förs på en nivå som inte strider mot tystnadsplikten. Debatt om en icke offentlig omständighet inom riksdagsgruppen innebär inte heller brott mot tystnadsplikten.

Grundlagsutskottet framhåller en omständighet som nämns också i talmanskonferensens förslag, nämligen att när frågor om brott mot tystnadsplikten behandlas bör de ovan beskrivna aspekterna på riksdagsarbetet beaktas, likaså grundlagens 30 § om riksdagsledamöternas parlamentariska immunitet, som syftar till att trygga ledamöternas rätt att sköta sitt uppdrag som ledamot. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagens bestämmelser om riksdagsledamotens ställning förutsätter att ledamotens yttrandefrihet och handlingsfrihet tryggas i allt som hör till fullgörandet av riksdagsmannavärvet, men det befriar inte ledamoten från ansvar för gärningar som enligt lag är straffbara (se GrUB 54/1982 rd, s. 4/I). Utskottet har inte sett något hinder i grundlagen för att föreskriva att en ledamots klandervärda handlande med tanke på ledamotsuppdraget är straffbart, om bestämmelserna annars uppfyller de krav som följer av grundlagen och om de inte obefogat äventyrar ledamotens möjligheter att sköta uppdraget fritt och ostört (GrUU 68/2010 rd, s. 3/II, GrUU 29/2001 rd, s. 2/II).

DETALJMOTIVERING

Riksdagens arbetsordning

17 §. Tillsättande av utskotten. Av skäl som framgår av den allmänna motiveringen föreslår grundlagsutskottet att den andra meningen i 2 mom. om inhämtande av säkerhetsutredning stryks.

17 a §. Utredning i fråga om medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet. Grundlagsutskottet föreslår att det till arbetsordning fogas en ny 17 a §, varvid 17 a § i talmanskonferensens förslag blir 17 b §.

Den omfattande säkerhetsutredningen av ledamöter som avses bli medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet ersätts enligt utskottets förslag med ett förfarande baserat på dataombudsmannens rätt till insyn och på att riksdagens generalsekreterare, den berörda ledamoten och ordföranden

Betänkande GrUB 10/2018 rd

för ledamotens riksdagsgrupp delges de relevanta uppgifterna och att ärendet därefter vid behov diskuteras mellan parterna. För att förfarandet ska inledas förutsätts att den ledamot som avses bli medlem eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet själv begär det. Bestämmelsens uttryck "som avses bli medlem eller ersättare" syftar till att säkerställa att endast ett begränsat antal ledamöter blir föremål för förfarandet.

Det följer av riksdagsledamotens särskilda ställning att granskningen av registren måste begränsas endast till det som är nödvändigt. Förfarandet går alltså ut på att dataombudsmannen utreder om det i skyddspolisens funktionella informationssystem finns relevanta uppgifter om riksdagsledamoten. Det är dessutom viktigt att i alla faser av förfarandet tillämpa rutiner genom vilka det kan undvikas att en ledamot stämplas utan grund.

I förfarandet gör skyddspolisen ingen bedömning av huruvida uppgifterna är relevanta för verksamheten i underrättelsetillsynsutskottet. Inte heller dataombudsmannen har rätt att bedöma ledamotens tillförlitlighet eller lämplighet för medlemskap i utskottet. Det föreslagna förfarandet binder inte riksdagen i dess beslut om utskottets sammansättning, och det ställer inte heller upp några villkor för en riksdagsledamots valbarhet till utskottet.

I övrigt hänvisar grundlagsutskottet till det som sägs i den allmänna motiveringen.

I 3 mom. föreskrivs det om sekretess. Bestämmelser om straff för sekretessbrott och sekretessförseelse finns i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen.

17 b §. Konstituering av utskotten. Paragrafen motsvarar till innehållet föreslagna 17 a § i talmanskonferensens förslag.

31 b §. Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och initiativrätt. Utskottet föreslår att det till 1 mom. fogas ett omnämnande av att underrättelsetillsynsutskottet också utövar parlamentarisk tillsyn över skyddspolisens övriga verksamhet.

Skyddspolisen ges, som beskrivits ovan, omfattande uppgifter och befogenheter, vilket förutsätter en effektiv tillsyn över den. Det kräver att även den parlamentariska tillsynen gäller också annan verksamhet inom skyddspolisen än underrättelseverksamhet. Till denna del vill grundlagsutskottet särskilt fästa uppmärksamheten vid civilunderrättelsepropositionens förslag till 5 a kap. 5 § i polislagen. Enligt den bestämmelsen får skyddspolisen under vissa förutsättningar fortsätta använda en metod för underrättelseinhämtning i syfte att förhindra och avslöja brott (se även GrUB 9/2018 rd, GrUU 8/2018 rd). Grundlagsutskottet anser det inte nödvändigt att föreskriva detaljerat om formerna för den parlamentariska tillsynen över skyddspolisens verksamhet. Den parlamentariska tillsynen utvecklas i riksdagens praxis.

Utskottet föreslår en teknisk ändring i 2 mom. till följd av att benämningen underrättelseombudsmannen ändras till underrättelsetillsynsombudsmannen.

Paragrafen föreslås få ett nytt 4 mom. med en hänvisning till att bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets medverkan i valet av underrättelsetillsynsombudsman ges i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Strävan att organisera en ändamålsenlig övervakning på ett övergripande plan är också ett argument för att ge underrättelsetillsynskottet rätt att yttra sig om utnämningen till tjänsten. Med avseende på tidsplanen för tillsättningsförfarandet ska statsrådet ge utskottet tillräckligt med tid att bilda sig en uppfattning, så att utskottet på tillbörligt sätt kan utforma en standpunkt till exempel genom att intervjua sökande om det så vill. Utskottet ska få de handlingar, sammandrag och lämplighetsutredningar som anknyter till sökandet av tjänsten.

Ikraftträdande

Ändringen av riksdagens arbetsordning avses träda i kraft den 1 februari 2019.

Lagen om riksdagens tjänstemän

Ikraftträdande

Ändringen av lagen om riksdagens tjänstemän föreslås träda i kraft samtidigt som ändringen av riksdagens arbetsordning, det vill säga den 1 februari 2019.

Lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten

29 §. Utövande av rättigheter via dataombudsmannen. Av skäl som framgår av den allmänna motiveringen föreslår utskottet att det till 29 § fogas ett nytt 3 mom. enligt vilket dataombudsmannen har rätt att i skyddspolisens funktionella informationssystem granska uppgifter på grundval av en sådan begäran som avses i 17 a § 1 mom. i riksdagens arbetsordning. Kontrollen ska då göras utan dröjsmål.

Ikraftträdande

Ändringen av lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten föreslås träda i kraft samtidigt som ändringen av riksdagens arbetsordning, det vill säga den 1 februari 2019.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner förslaget till riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning och lagförslaget i talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett nytt lagförslag 3. (Utskottets nya lagförslag)

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Utskottets ändringsförslag

1.

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

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

7 §

Utskotten

Permanenta 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.

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.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

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 § (Ny)

Utredning av medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet

Innan underrättelsetillsynsutskottet tillsätts ska en riksdagsledamot som avses bli medlem eller ersättare i utskottet begära att dataombudsmannen kontrollerar om det i skyddspolisens funktionella informationssystem, som avses i 5 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003), finns uppgifter om honom eller henne.

Dataombudsmannen delger den riksdagsledamot som framställt begäran, ordföranden i dennes riksdagsgrupp och riksdagens generalsekreterare sina iakttagelser om huruvida det finns uppgifter om riksdagsledamoteni informationssystemet.

De iakttagelser om förekomsten av uppgifter som avses i 2 mom. är sekretessbelagda.

17 b §

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.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

31 b §

Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och initiativrätt

Underrättelsetillsynsutskottet ska utöva parlamentarisk tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten. Utskottet utövar dessutom parlamentarisk tillsyn över skyddspolisens övriga verksamhet.

När utskottet sköter sin parlamentariska tillsynsuppgift ska det

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

Bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets medverkan i valet av underrättelsetillsynsombudsman finns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. (Nytt 4 mom.)

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.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

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.

43 c §

Tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande

En utskottsmedlem eller tjänsteman får inte röja en handling 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 1 februari 2019.

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:

Betänkande GrUB 10/2018 rd

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 1 februari 2019.

Utskottets nya lagförslag

3.

Lag

om ändring av 29 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till 29 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018) ett nytt 3 mom. som följer:

29 §

Utövande av rättigheter via dataombudsmannen

Dataombudsmannen har rätt att på en sådan begäran som avses i 17 a § 1 mom. i riksdagens arbetsordning (40/2000) granska uppgifter i skyddspolisens funktionella informationssystem. Granskningen ska göras utan dröjsmål.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2019.

Betänkande GrUB 10/2018 rd

Helsingfors 14.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå (delvis)
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen.