Förvaltningsutskottet

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

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

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
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- polisöverinspektör Pekka-Matias Väisänen, Polisstyrelsen
- biträdande chef Olli Kolstela, skyddspolisen
- avdelningschef Ilkka Hanski, skyddspolisen
- sektorchef, militärjurist Laura Ruotsalainen, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef, underrättelseavdelningen, överste Pekka Turunen, Huvudstaben
- professor Sakari Melander.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Den nationella säkerheten måste värnas

Förvaltningsutskottet har behandlat landets säkerhetsmiljö och förändringarna i den redan innan förslagen till underrättelselagar lämnades till riksdagen. Bland annat gjordes en tämligen omfattande analys av ämnet i betänkandet FvUB 5/2017 rd om redogörelsen för den inre säkerheten,

där utskottet talade för en skyndsam behandling av underrättelselagstiftningen. I betänkandet framhöll utskottet det nödvändiga i att för den nationella säkerhetens skull uppdatera lagstiftningen så att våra egna säkerhetsmyndigheter har behörighet och förmåga att få behövlig information om hot mot Finlands vitala intressen. Det vore ohållbart att Finland i det här avseendet skulle tvingas vara beroende av andra stater i alltför hög grad. Varje land har skyldighet att sörja för sin egen och sina medborgares säkerhet och bygga säkerhetsbesluten på självförvärvad information. Det är därför nödvändigt att förvärva underrättelseinformation om verksamhet och händelser som allvarligt hotar den nationella säkerheten (FvUB 5/2017 rd).

I sitt utlåtande (FvUU 7/2018 rd) om propositionen med förslag till en grundlagsändring (RP 198/2017 rd) granskade förvaltningsutskottet bland annat säkerhetshoten mot vårt land och sårbarheterna i samhället. Utskottet har känt oro bland annat för att allmänheten inte är tillräckligt medveten om den förändrade lägesbilden och de hot som föreligger. Exempelvis fick världen upp ögonen för behovet av att förbättra flygsäkerheten först efter terrorattackerna i Förenta staterna den 11 september 2001. Förmågan att upprätthålla den nationella säkerheten har också beröringspunkter till statens förmåga att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Säkerhetsmyndigheternas främsta uppgift är att skydda allmänheten med stöd av lagfästa skyldigheter och befogenheter. Befogenheterna måste dock stå i balans med rättsskyddet. Det måste genom adekvat tillsyn säkerställas att de uppgifter och skyldigheter som åläggs myndigheterna för att de ska kunna skydda samhället sköts med respekt för lagstiftningen och att de befogenheter som ges för skötseln av uppgifterna utövas korrekt inom de ramar som bestämmelserna anger.

Den parlamentariska tillsynen som ett led i tillsynen över underrättelseverksamheten

Den parlamentariska tillsynen och hur den förhåller sig till laglighetskontrollen

Förvaltningsutskottet har lämnat grundlagsutskottet ett utlåtande (FvUU 36/2017 rd) om regeringens proposition med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (RP 199/2017 rd). Propositionen gäller i huvudsak ordnandet av laglighetskontrollen på det sätt som krävs till följd av de nya befogenheter för underrättelsemyndigheterna som ingår i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) och förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet (HE 203/2017 vp). I proposition RP 199/2017 rd är det liksom i förvaltningsutskottets utlåtande FvUU 36/2017 rd fråga om reglering av den parlamentariska kontrollen (rätt att få uppgifter och redogörelser). I utlåtandet FvUU 36/2017 rd behandlar förvaltningsutskottet också kontrollen över underrättelseverksamheten på ett övergripande plan.

Talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd bereddes av en intern tjänstemannaarbetsgrupp vid riksdagens kansli. Gruppen har tillsatts av generalsekreteraren och leddes av biträdande generalsekreterare Timo Tuovinen. Arbetsgruppen överlämnade sitt betänkande till generalsekreteraren den 29 maj 2017. Talmanskonferensens förslag anknyter till den övergripande tillsynen över underrättelseverksamheten. Talmanskonferensen föreslår att riksdagens arbetsordning (40/2000) ändras på det sätt som den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten och inrättandet av ett underrättelsetillsynsutskott kräver.

Lagförslagen om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet innehåller bestämmelser om bland annat nödvändiga inskränkningar i skyddet för förtroliga meddelanden. Den ändring av 10 § i grundlagen som trädde i kraft den 15 oktober 2018 är en grundläggande förutsättning för att det överhuvudtaget är möjligt att i vanlig lagstiftningsordning godkänna lagen om civil underrättelseinhämtning och lagen om militär underrättelseverksamhet utifrån de nämnda propositionerna RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd.

De i de nämnda förslagen till substanslagar avsedda befogenheterna för underrättelsemyndigheterna ingriper djupt i de grundläggande fri- och rättigheterna och vore inte möjliga utan att det samtidigt finns en heltäckande och effektiv kontroll över underrättelseverksamheten. För att garantera individens rättsskydd och säkerställa verksamhetens tillförlitlighet är det nödvändigt att föreskriva om förfaranden och metoder som gör det möjligt att på ett effektivt sätt övervaka användningen av informationsinhämtningsmetoder som anknyter till inhämtning av underrättelser. Utskottet menar att underrättelseverksamheten inte kan åtnjuta allmänhetens förtroende om det inte finns en oberoende aktör som heltäckande och effektivt övervakar att verksamheten utövas lagligt. Dessutom måste grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till förslagen till lag om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet beaktas på behörigt sätt (se GrUU 35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd).

Förvaltningsutskottet ser det som nödvändigt att det för laglighetskontroll av underrättelseverksamheten tillsätts en ny myndighet, underrättelsetillsynsombudsmannen (se FvUU 36/2018 rd om ändring av tjänstebeteckningen från föreslagna underrättelseombudsmannen till underrättelsetillsynsombudsmannen). I laglighetskontrollen måste övervakningssystemet och övervakningsorganen ha en stark ställning och omfattande befogenheter, vilket bidrar till att trygga förtroendet för att underrättelseverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att individens rättsskydd tillgodoses. Övervakningssystemet måste uppfylla de krav som ställs i grundlagen, de internationella skyldigheter som följer av de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens rättsordning. Tillsynen måste vara proaktiv och ske i realtid, men det behövs också efterhandskontroll.

Vidare är det nödvändigt att den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten effektiviseras genom ett nytt fackutskott vid riksdagen, underrättelsetillsynsutskottet. Europadomstolen har konstaterat att parlamentarisk medverkan i tillsynen över befogenheterna till underrättelseinhämtning är relevant för skyddet av demokratin. Organisering av den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten på ett sätt som beaktar kraven i den nya lagstiftningen ingår som ett väsentligt led i den omorganisering av den externa övervakningen som föranleds av utvidgningen av underrättelsemyndigheternas befogenheter.

Bestämmelserna om samarbetet mellan underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen syftar till att få till stånd en fast, effektiv och väl täckande tillsyn över underrättelseverksamheten. Den parlamentariska kontrollen och laglighetskontrollen kompletterar varandra och Förvaltningsutskottet understryker dessutom att det också på det praktiska planet måste tillses att det inte uppstår någon sammanblandning mellan den parlamentariska kontrollen och laglighetskontrollen, med hänsyn till att de är av skild karaktär. Effektiv och heltäckande laglighetskontroll på lagfäst grund garanterar rättssäkerheten såväl för dem som blir föremål för kontroll som för underrättelsemyndigheterna när de sköter sina krävande lagfästa uppgifter.

Utskottet konstaterar att också riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern vid statsrådet har egna tillsynsbefogenheter med avseende på såväl underrättelsemyndigheterna som den framtida underrättelsetillsynsombudsmannen. Det externa systemet för rättssäkerhet kan också anses omfatta de behöriga myndigheternas förundersökningsbehörighet och åtalsbehörighet, vilket gäller såväl underrättelsemyndigheterna som underrättelseombudsmannen.

Utskottet framhåller att det behövs satsningar på underrättelsemyndigheternas interna laglighetskontroll och på sektorsministeriernas laglighetskontroll. När den nya underrättelselagstiftningen träder i kraft måste dessa tillsynsinstrument hålla den nivå som tillsynen kräver. Också i detta hänseende måste kontrollsystemen vara proaktiva, arbeta i realtid och stödja efterhandskontroll. Enligt vad utskottet erfar har skyddspolisen vidtagit åtgärder i detta hänseende och därför bland annat gjort nödvändiga förberedelser inför den nya underrättelselagstiftningen.

Den nuvarande parlamentariska kontrollen är inte tillräcklig

Med effektivare parlamentarisk kontroll blir tillsynen mer trovärdig och underställs mer kraftfullt demokratisk kontroll. I dag är det förvaltningsutskottet som är det huvudsakliga fackutskottet i fråga om skyddspolisen, medan försvarsutskottet har samma roll i fråga om Försvarsmaktens underrättelsetjänst. De båda utskottens rätt att få information baserar sig på 47 § 1 och 2 mom. i grundlagen och på tillämpning av bestämmelsen så att underrättelsemyndigheterna kan lämna ut också sekretessbelagd information direkt till utskotten utan att informationen har förmedlats via respektive ministerier (47 § 1 mom.). Dessutom har skyddspolisens och de berörda försvarsmyndigheternas uppgifter kopplingar till både grundlagsutskottet och utrikesutskottet. Starkare parlamentarisk kontroll har inte bara den effekten att övervakningen blir mer trovärdig, utan den ökar också effektiviteten. Effektivare parlamentarisk kontroll ändrar däremot ingenting i utskottens befogenheter eller uppgifter. Den typ av kontroll som fackutskotten utför idag som ett led i lagstiftningsarbetet och övrigt arbete uppfyller inte längre kraven på tillräckligt effektiv parlamentarisk kontroll, i synnerhet inte när den nya underrättelselagstiftningen har trätt i kraft.

Parlamentarisk kontroll av underrättelse i vissa andra länder

I propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) och i talmanskonferensens aktuella förslag beskrivs i sammanfattning systemen för tillsyn över underrättelseverksamhet i de europeiska länderna. Tillsynen är organiserad i form av intern kontroll inom förvaltningsområdet, parlamentarisk tillsyn, extern övervakning och blandade modeller med både parlamentarisk tillsyn och laglighetsövervakning. I många länder utövas den parlamentariska tillsynen av ett fackutskott i parlamentet eller något annat jämförbart organ. Organens uppgifter och roll i parlamentens arbete i de olika länderna varierar efter land. I vissa organ är medlemmar parlamentsledamöter, i vissa andra kan ledamöter inte utnämnas till medlemmar även om sammansättningen i allmänhet ska återspegla de politiska styrkeförhållandena. De parlamentariska tillsynsorganens uppdrag kan också inbegripa arbete av den typ som i Finland betraktas som laglighetskontroll. De parlamentariska tillsynsorganens rätt till information varierar också mellan staterna.

De flesta europeiska länder har vid sidan av ett parlamentariskt tillsynsorgan ett organ som utövar laglighetskontroll av underrättelseverksamheten och som är oberoende av underrättelsetjäns-

ten. De parlamentariska tillsynsorganen har vanligtvis inflytande över sammansättningen i laglighetsorganen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det material som utskottet förfogar över endast ger en allmän uppfattning om övervakning av underrättelseverksamheten i Europa och dess inflytande utan att det uppstår någon tydlig bild av övervakningens faktiska effektivitet och omfattning. Att få en innehållsmässigt heltäckande bild är på grund av ärendets natur inte nödvändigtvis ens möjligt. I vilket fall som helst har utskottet bibringats uppfattningen att vårt land får en enligt europeisk måttstock ytterst effektiv och heltäckande kontroll av underrättelseinhämtning vars bägge delar, laglighetskontroll och parlamentarisk kontroll av underrättelseinhämtningen, har omfattande och starka tillsynsbefogenheter. Denna helhet kompletteras av intern övervakning som gäller underrättelseorganisationerna, ministeriernas övervakning och övervakningen från de högsta laglighetsövervakarna och dataombudsmannens övervakning i fråga om skydd för personuppgifter.

Underrättelsetillsynsutskottets ansvarsområde och uppgifter

Underrättelsetillsynsutskottet

Vid utfrågningen av sakkunniga har man allmänt taget förhållit sig positiv till talmanskonferensens förslag och exempelvis den grundläggande lösningen med att inrätta ett underrättelsetillsynsutskott har inte ifrågasatts. Riksdagen arbetar av hävd i utskott och utskottsarbetet ingår som ett väsentligt led i riksdagens verksamhet. Förvaltningsutskottet understryker att genom att organisera underrättelseverksamheten i form av ett utskott får den parlamentariska övervakningen en självständig och stark ställning i förhållande till de som ska övervakas. Det ökar övervakningens trovärdighet och status. Utskotten är etablerade organ i riksdagen vars val, befogenheter och arbetssätt är reglerade i grundlagen, riksdagens arbetsordning och i de allmänna anvisningar som talmanskonferensen utfärdar för utskotten enligt 6 § 1 mom. 10 punkten i riksdagens arbetsordning.

Talmanskonferensen föreslår att bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och initiativrätt tas in i en ny 31 b § i riksdagens arbetsordning som följer:

> "Underrättelsetillsynsutskottet ska utöva parlamentarisk tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamheten."
>
> "Vid skötseln av sin parlamentariska tillsynsuppgift ska utskottet
> 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 underrättelseombudsmannens 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 upprätta ett betänkande om det för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det."

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 i omfattningen och inriktningen av underrättelseverksamheten, och på konkret nivå inom underrättelseverksamheten. Enligt 2 § 1 mom. i grundlagen tillkommer statsmakten folket som företräds av dess till riksdag församlade representation. Som företrädare för hela folket övervakar och bedömer riksdagen i fortsättningen särskilt med hjälp av underrättelsetillsynsutskottet underrättelseverksamhet som avses i den nya lagstiftningen och dess acceptabilitet och proportionalitet och att underrättelsemyndigheterna använder sina befogenheter proportionerligt och ändamålsenligt.

Förvaltningsutskottet understryker att tillsynsuppdraget på ett naturligt sätt berör underrättelseverksamheten på ett övergripande plan och ska gå in på den interna kontrollen och hur laglighetskontrollen fungerar. Samtidigt betonar förvaltningsutskottet att den parlamentariska kontrollen också inkluderar att följa upp att underrättelseverksamheten är ändamålsenlig, effektiv och verkningsfull för att upprätthålla den nationella säkerheten. I den parlamentariska kontrollen ingår inte naturligt övervakning av den operativa verksamheten och kontrollen kan endast begränsat och undantagsvis omfatta detaljer, exempelvis när en enskild fråga har bredare samhällelig betydelse.

Som nämnts ovan ingår bestämmelserna om underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information och utredningar för att sköta sitt uppdrag samt om samarbete med underrättelsetillsynsombudsmannen i den föreslagna lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (FvUU 36/2018 rd; RP 199/2017 rd).

Förvaltningsutskottet och övriga nuvarande fackutskott

Förvaltningsutskottet är som en del av sitt uppgiftsfält riksdagens utskott för inre säkerhet. I utskottets verksamhetsområde ingår centralt inre säkerhet i sin helhet, befogenheter, verksamhetsförutsättningar och utvecklingen av dem, verksamhet och lagstiftning med undantag för det militära uppgiftsområdet. I utskottets ansvarsområde ingår således också Skyddspolisen i vars verksamhet underrättelseelementet stärks ytterligare. I Skyddspolisens uppgifter hör och ska även framdeles höra också uppgifter relaterade till brottsbekämpning och behörighet att förebygga och avslöja brott i enlighet med 5 kap. i polislagen (872/2011). Också uppgifterna med brottsbekämpning fokuserar dock på underrättelse och den egentliga operativa verksamheten vid brottsbekämpning hör centralt till lokalpolisen och centralkriminalpolisen som är underställd polisstyrelsen. Utskottet inskärper betydelsen av samarbetet mellan skyddspolisen, lokalpolisen och centralkriminalpolisen vid upprätthållandet av den nationella säkerheten. Skyddspolisen ges i den aktuella underrättelselagstiftningen nya särskilda befogenheter inom underrättelseverksamheten. Inom den operativa brottsbekämpningen och förundersökningen som anknyter till att upprätthålla den nationella säkerheten är däremot lokalpolisen och centralkriminalpolisen centrala aktörer.

Förvaltningsutskottets uppgifter och status förändras inte vid reformen. Förvaltningsutskottet svarar inom riksdagens utskottsarbete som förr i bred bemärkelse bland annat för den lagstiftning som gäller skyddspolisen och för skyddspolisens verksamhet. Det sagda gäller också försvarsutskottet i fråga om försvarsförvaltningen inklusive militär underrättelsehämtning.

I 47 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om utskottens rätt till information. Rätten till information för fackutskott såsom förvaltningsutskottet begränsas inte i bestämmelsen, utan utskotten ska vid behandlingen av ärenden få tillgång till alla uppgifter och alla handlingar som innehas av myndigheterna. Med stöd av momentet bör ministern i sista hand se till att utskotten får all information som de anser sig behöva vid behandlingen av ett ärende. I praktiken har uppgifterna även i fråga om sekretessbelagda uppgifter erhållits direkt av skyddspolisen. När det i utskottets behörighet ingår att även som eget ärende ta upp för behandling ärenden som ingår i utskottets behörighet är rätten till information stark, och härvidlag sker ingen ändring.

Utskottens rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende enligt 47 § 2 mom. är också kopplad till fackutskottens rätt att få information bland annat genom att höra sakkunniga.

Förvaltningsutskottet anser att dess uppgifter som fackutskott också framöver inkluderar tillsyn över skyddspolisen och att denna uppgift också omfattar civil underrättelsehämtning. Det gäller också de grundläggande och mänskliga rättigheterna när det gäller tillämpning av gällande substanslagstiftning inom utskottets ansvarsområde.

Utöver att förvaltningsutskottet är ett egentligt fackutskott i fråga om civil underrättelsehämtning och försvarsutskottet i fråga om militär underrättelsehämtning, har grundlagsutskottet och utrikesutskottet till sitt fackområde hänförliga intressen i fråga om den underrättelseverksamhet som avses i underrättelselagstiftningen. Det är uppenbart att exempelvis förvaltningsutskottet med sitt breda ansvarsområde inte i praktiken utöver lagstiftningsfrågor och unionsfrågor i större utsträckning har möjligheter till en sådan aktiv informationssökning och tillsyn över skyddspolisen som reformen av underrättelselagstiftningen förutsätter. Underrättelsetillsynsutskottet har dessutom egna särskilda kontrollbefogenheter som är bredare än ovan anfört och på grund av sin uttryckliga tillsynsuppgift också faktiska förutsättningar.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det inte är uteslutet att det uppstår utmaningar och problemsituationer om och när också ett annat utskott tar upp för behandling ett ärende som finns i ett annat utskott. Det är möjligt också nu åtminstone mellan revisionsutskottet och andra fackutskott. I praktiken har förvaltningsutskottet dock inte kännedom om nämnvärda problem i sammanhanget. När underrättelseutskottet fokuserar på kontroll av underrättelsen och de egentliga fackutskotten fokuserar på lagstiftning, verksamhetsförutsättningar och underrättelsemyndigheternas verksamhet, kan överlappningar och eventuella olika ställningstaganden till följd av dem undvikas eller åtminstone begränsas. Snarare kan växelverkan bidra till att stödja och gynna ett bredare och mer helhetsbetonat genomslag hos arbetet i olika utskott.

Underrättelsetillsynsutskottets arbete, medlemmar och valförfarande

Underrättelsetillsynsutskottets arbete och medlemmar

Det är ett särdrag hos underrättelsetillsynsutskottet att medlemsantalet är mindre än i de andra fackutskotten. Med tanke på en ändamålsenlig skötsel av tillsynsuppgiften, en smidig beslutsprocess och konfidentialiteten i utskottsarbetet föreslår talmanskonferensen att utskottet ska ha elva medlemmar, det vill säga det minimiantal som föreskrivs i 35 § i grundlagen. Vidare föreslås utskottet få två ersättare.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det totala antalet medlemmar och ersättare ändå är relativt stort på grund av att utskottets verksamhet kräver ovillkorlig konfidentialitet. Å andra sidan kan medlemsantalet anses ändamålsenligt för att trygga en maximalt heltäckande parlamentarisk representation, om det bara samtidigt ses till att med alla tänkbara medel säkerställa att underrättelsetillsynsutskottets arbete är ovillkorligt konfidentiellt och att det iakttas ovillkorlig tystnadsplikt. Den illegala utländska underrättelseverksamhet som riktas mot vårt land är aktiv och på nivå med det kalla kriget, men samtidigt har spionaget i betydande utsträckning också förflyttats till datanäten. Hit hör försök att bygga illegala förbindelser och i det avseendet att leta efter så kallade svaga länkar (se t.ex. FvUU 7/2018 rd).

Med avseende på framgången för underrättelsetillsynsutskottets praktiska arbete är det väsentligt att också medlemmarna och ersättarna har fullt förtroende för varandra. Tillsynsuppgiften kan inte skötas med framgång utan detta interna förtroende utöver att det måste råda fullt förtroende mellan underrättelsetillsynsombudsmannen och utskottet. Förvaltningsutskottet vill betona att utnämningen av de som ska väljas till medlemmar i utskottet inte kan vara enbart en intern fråga inom en enskild riksdagsgrupp, utan alla medlemmar inklusive ersättarna bör också inom riksdagsgrupperna åtnjuta allmänt förtroende och allmän acceptans. Utskottets uppgifter är inte heller enligt utskottets mening sådana att upplägget med regering-opposition skulle ha betydelse för dess arbete. Alla medlemmar bör vara i samma ställning och utgångspunkten bör vara underrättelsetillsynsutskottets särskilda kapacitet att arbeta som ett helt utskott utan interna skiljelinjer.

Närvarorätt för talmannen och vice talmännen

Av 36 § i arbetsordningen framgår att talmannen och vice talmännen får vara närvarande vid utskottssammanträden. I närvarorätten ingår inte yttranderätt. Förvaltningsutskottet ser det som befogat med hänsyn till dem sekretessbelagda karaktären och innehållet i de ärenden som underrättelsetillsynsutskottet behandlar att talmannen och vice talmännen ändå får vara närvarande vid underrättelsetillsynsutskottets möten endast om utskottet separat beslutar så.

Synpunkter på underrättelsetillsynsutskottets verksamhetsmöjligheter

Utskottet ser det som angeläget att komplettera det som sägs ovan med kompletterande synpunkter på omständigheter som påverkar underrättelsetillsynsutskottets möjligheter att arbeta. En väsentlig fråga för hur underrättelsetillsynsutskottets arbete ska komma igång och bli framgångsrikt är att få preliminära garantier både med avseende på lagstiftning och praktik att utskottsme-

dlemmarnas och ersättarnas bakgrund har utretts möjligast omsorgsfullt inom ramen för de mekanismer som står till buds.

Talmanskonferensen föreslår att det ska göras en omfattande säkerhetsutredning om de personer som föreslås bli utskottsmedlemmar. Detta bör även gälla ersättarna. Förvaltningsutskottet understryker i det här sammanhanget syftet med 1 § i säkerhetsutredningslagen (726/2014). Syftet med säkerhetsutredningslagen är 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.

Förvaltningsutskottet utgår från att alla utskottsmedlemmars och ersättares bakgrund kontrollerats på förhand eftersom det är nödvändigt med tanke på den information som underrättelsetillsynsutskottet ska inhämta och tillsynen överlag. Utredningen främjar tilltron till utskottet och minskar redan på förhand risken för att en medlem eller ersättare utsätts för otillbörlig påverkan i någon form. Det stämmer förvisso att säkerhetsutredningen inte kan ge annan information än sådan som redan är känd, t.ex. genom något register. Trots det är det nödvändigt att på förhand granska de berörda personernas bakgrund även om utskottet menar att en riksdagsledamot som valts genom allmänna val har en särpräglad och speciell parlamentarisk ställning efter att han eller hon blivit vald. Ställningen är emellertid inte så speciell att den skulle åsidosätta det allmänna straffrättsliga ansvaret. När det gäller det straffrättsliga ansvaret är det enda undantaget i fråga om riksdagsledamöter att de enligt 30 § 2 mom. i grundlagen inte får åtalas eller berövas sin frihet för åsikter som ledamoten 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. I grundlagens 30 § 3 mom. föreskrivs vidare om åtgärder och förutsättningar före rättegång om en ledamot anhålls eller häktas.

Det finns också skäl att minnas att en omständighet som redan är känd och som har betydelse för tilltron skulle sannolikt i dagsläget påverka både kandidatuppställningen och framgången i val. Det är inget ovanligt i vårt valsystem att en kandidat i ett val är tvungen att skuldsätta sig. Detta är inget problem så länge det inte handlar om ohanterlig överskuldsättning. Det har också påpekats att det inte görs någon omfattande säkerhetsutredning av ministrar.

Utskottet har informerats om alternativet att tillämpa den så kallade ministeransvarighetslagen (i lagen om riksrätten och behandling av ministeransvarighetsärenden 196/2000) på utskottets medlemmar och ersättare med ett modifierat förfarande. Men utskottet har inte ansett detta vara ett användbart alternativ i det aktuella normsammanhanget. Likaså har man diskuterat det faktum att det i andra EU-länder inte görs några nämnvärda säkerhetskontroller av riksdagsledamöter. Utskottet anser emellertid att det i sig inte är en tillräcklig grund för att avstå från att föreskriva om omfattande säkerhetsutredningar i samband med den aktuella lagstiftningen om parlamentarisk tillsyn över lagstiftningen om underrättelseinhämtning. Det saknas dessutom tillräcklig faktabaserad utredning om vilken typ av underrättelseinhämtning som i andra respektive medlemsstat är underkastad parlamentarisk tillsyn. Ett system en omfattande säkerhetsutredningar skulle såväl på normnivå som i praktiken stärka uppfattningen att underrättelsetillsynsutskottet är trovärdigt vilket lägger en grund för att utskottet får tillgång till den information det behöver och fullt ut kan använda sig av alla de befogenheter det har. Det har redan i tidigare sammanhang anförts att ett

ömsesidigt förtroende och trovärdighet vid sidan av mycket annat är ett nödvändigt element i underrättelsetillsynsutskottets interna sammanhållning.

Omfattande säkerhetsutredning

Den gällande lagstiftningen, det vill säga säkerhetsutredningslagen, kräver att det görs en omfattande säkerhetsutredning av personer som sköter betydande uppgifter med avseende på den nationella säkerheten. Syftet med säkerhetsutredningslagen är att förebygga verksamhet som kan medföra skada för statens säkerhet, försvaret, Finlands internationella förbindelser, eller enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse. Omfattande säkerhetsutredningar görs om personer som har tillgång till sådana sekretessbelagda uppgifter att röjandet av dem skulle skada staten i hög grad.

I 20 § 1 mom. 1 punkten i säkerhetsutredningslagen sägs det att en omfattande säkerhetsutredning av person får göras endast i fråga om den som annat än tillfälligt hanterar klassificerade handlingar på skyddsnivå I (ytterst hemlig) eller II (hemlig). I 20 § 1 mom. 2 punkten definieras grunden för en omfattande säkerhetsutredning så att en person ska sköta sådana uppgifter där han eller hon genom att röja sekretessbelagda uppgifter eller begå någon annan lagstridig gärning kan skada statens säkerhet, försvaret eller Finlands internationella förbindelser.

Med säkerhetsutredning avses en utredning av en fysisk persons bakgrund som görs för att säkerställa att han eller hon är oförvitlig eller tillförlitlig. Den som begär utredning är den på vars uppdrag säkerhetsutredningen görs. Den som utredningen gäller är den person som det görs en säkerhetsutredning om. Innan säkerhetsutredningen gös krävs samtycke av den som utredningen gäller (5 § 1 mom. i säkerhetsutredningslagen).

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 den som utredningen gäller bli föremål för en normal säkerhetsutredning.

I en omfattande säkerhetsutredning ingår att Skyddspolisen också intervjuar personen i fråga. Intervjun fokuserar på frågor av relevans vid bedömningen av en persons oberoende och tillförlitlighet med avseende på den uppgift som ligger till grund för utredningen.

Innan den behöriga myndigheten på grundval av registeruppgifter och intervju på begäran lämnar ett utlåtande till den som har rätt att få del av säkerhetsutredningen, har den som säkerhetsutredningen gäller rätt att få del av utlåtandet och göra anmärkningar om det (7 §). Den som utredningen gäller har rätt att på begäran av den behöriga myndigheten få del av innehållet i säkerhetsutredningen. Ett undantag utgör uppgifter som överlåts ur register som den som utredningen gäller själv inte har granskningsrätt till, såsom register över misstänkta, skyddspolisens operativa datasystem och huvudstabens säkerhetsdataregister. I fråga om dessa register utövas granskningsrätt

för den som utredningen gäller av dataombudsmannen. Förvaltningsutskottet konstaterar att lagstiftningen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet är under revidering på basis av proposition RP 242/2018 rd.

Utredningens slutresultat är alltid baserat på övervägning från fall till fall, och där avspeglas frågor som aktualiserats vid utredningen. Av central betydelse är ärendets relevans i förhållande till den uppgift som ligger till grund för utredningen. När slutresultatet av en säkerhetsutredning delges, meddelas i praktiken inte uppgifter som inte redan i förväg är kända av den som utredningen gäller.

Uppgifter som ska meddelas skriftligt i säkerhetsutredningen är enligt utredning till utskottet exempelvis

— regelbundet nöjesbruk av cannabis som meddelats vid intervju i samband med säkerhetsutredningen,
— över två års ovillkorlig fängelsedom för narkotikabrott,
— lagakraftvunnen dom för ogrundat uttalande i myndighetsverksamhet och för grovt bedrägeri till 7 månaders villkorligt fängelsestraff (brott som har ansetts av betydelse med avseende på den aktuella uppgiften),
— upprepade gripanden på grundval av polislagen i situationer där personen har varit oförmögen att ta vara på sig själv,
— utsökning som upphört på grund av hinder relaterat till medellöshet, att personen enligt uppgift från utsökningsverket har över 20 utsökningsärenden för indrivning och över 85 000 euro i obetalda fordringar inklusive räntor,
— 40 utsökningsärenden för indrivning vid utsökningsverket av vilka över 100 000 euro i obetalda fordringar inklusive räntor.

Den som ansöker om säkerhetsutredning ska meddela den som utredningen gäller om slutresultatet och lämna den berörda personen ett eventuell skriftligt yttrande om denne begär det. Om det inte vid utredningen framkommer något att meddela, kan informationen om slutresultatet också delges muntligt. En person som har varit föremål för en säkerhetsutredning kan kontrollera utredningen också hos skyddspolisen.

Skyddspolisen gör årligen cirka 62 000 säkerhetsutredningar av vilka cirka 200 i allmänhet är omfattande säkerhetsutredningar. Av normala säkerhetsutredningar innehåller cirka 2—3 procent någonting som ska delges den som ansöker. I fråga om omfattande säkerhetsutredningar har under en procent av ansökarna delgivits information som gäller föremålet för utredningen. Förvaltningsutskottet betonar att skyddspolisen aldrig ger en bedömning om den aktuella personens lämplighet för uppdraget utan beslutet om lämplighet görs alltid av den som begärt säkerhetsutredningen. En säkerhetsutredning av person får inte innehålla myndighetens bedömningar av hans eller hennes oförvitlighet, tillförlitlighet eller lämplighet för en tjänst eller ett uppdrag, står det i 42 § 3 mom. i säkerhetsutredningslagen. Skyddspolisens uppgift är endast att utreda och till ansökaren överlåta de relevanta uppgifter om föremålet för utredningen som lagen kräver. En säkerhetsutredning binder enligt 42 § 1 mom. inte den för vars räkning utredningen har gjorts.

Skyddspolisen uppgift är att förebygga de allvarligaste hoten mot den nationella säkerheten såsom terrorism och illegal underrättelsehämtning. Inom skyddspolisen arbetar utöver polismän

också personer med specialkompetens inom ett flertal andra områden, totalt över 300 personer. Säkerhetsutredning utförs med noggrant iakttagande av lag under tjänsteansvar, och det är inte och kan inte under några omständigheter vara fråga om att skyddspolisen utifrån egna utgångspunkter skulle inverka på valet av medlemmar eller ersättare i underrättelsetillsynsutskottet. Vidare bör det konstateras att som stöd för tillämpningen av säkerhetsutredningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2015 och för att säkerställa enhetliga förfaranden har det inrättats en nämnd för bedömningskriterier i samband med justitieministeriet. Nämnden har tillsatts av statsrådet och dess främsta uppgift är att ge allmänna tolkningsrekommendationer för de myndigheter som utarbetar säkerhetsutredningar.

Förvaltningsutskottet ser det som uppenbart att det ligger också i skyddspolisens eget intresse att det finns en välfungerande och effektiv laglighetskontroll och parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten, för att verksamhet som hotar den nationella säkerheten på ett acceptabelt sätt ska kunna åtgärdas genom förutsättningar och befogenheter enligt underrättelselagstiftningen.

Alternativ för utveckling av regleringen

Förvaltningsutskottet anser det i sig nödvändigt att utföra en omfattande säkerhetsutredning om underrättelsetillsynsutskottets medlemmar och ersättare om man vill trygga underrättelsetillsynsutskottets rätt till information. Det må nämnas som en detalj att också det mycket viktiga internationella samarbetet i fråga om underrättelseverksamhet måste vara ovillkorlig konfidentiell. Om det i fråga om någon stat inte råder fullt förtroende för att sekretessbelagda uppgifter inte läcker ut utanför kretsen av de som har rätt att behandla dem, står sådana uppgifter inte heller inom det internationella samarbetet till förfogande för den statens underrättelsemyndigheter. Praktiken är att osäkerheter i statens system inte omtalas separat och att saken inte lyfts fram. Det går bara så att underrättelsemyndigheterna inte har tillgång till några sekretessbelagda uppgifter.

Det framgår av 17 § 2 mom. i förslaget till ändring av riksdagens arbetsordning att talmannen innan underrättelsetillsynsutskottet tillsätts ska skaffa en omfattande säkerhetsutredning i fråga om de ledamöter som föreslagits bli medlemmar i utskottet (gäller också ersättare). I detaljmotiven sägs att efter att ha fått säkerhetsutredningarna ska talmannen vid behov diskutera de åtgärder som de föranleder med dem som föreslås bli utskottsmedlemmar. Utskottet har diskuterat eventuella problem i detta avseende med talmanskonferensens förslag. Det är viktigt att undvika att en ledamot stämplas utan grund.

Talmannen företräder visserligen riksdagsinstitutionen men kan också ses som en politisk aktör. Det beror på talmannens person hur uppdraget i detta avseende sköts. Talmannen har inte rätt att yppa information i den omfattande säkerhetsutredningen till någon utomstående. Talmannen kan visserligen diskutera om den utförda säkerhetsutredningen med en person som är aktuell som medlem i underrättelsetillsynsutskottet. Den som är föremål för utredningen har också i övrigt rätt att få information om den.

Det har också aktualiserats ett alternativ att ordföranden för en riksdagsgrupp kunde begära om omfattande säkerhetsutredning om en medlem i den aktuella riksdagsgruppen som är aktuell som medlem i underrättelsetillsynsutskottet. Utskottet stöder inte detta alternativ.

Utskottet ser som ett alternativ att den som vill eller föreslås bli medlem i underrättelsetillsynsutskottet redan i förväg kan be skyddspolisen ta fram den väsentliga bakgrundsinformation om sig själv som är relevant för valet till medlem i underrättelsetillsynsutskottet. Men detta förfarande skulle inte nödvändigtvis vara helt problemfritt. Förvaltningsutskottet lyfter fram som ett annat alternativ att dataombudsmannen på begäran av den som vill bli medlem i utskottet ska skaffa fram de uppgifter om personens tillförlitlighet som krävs för att bli medlem i underrättelsetillsynsutskottet.

Förvaltningsutskottet konstaterar i likhet med försvarsutskottet att det vid utfrågning av sakkunniga har visat sig att en omfattande säkerhetsutredning bidrar till att underrättelsetillsynsutskottet kan föra en djupgående och konfidentiell diskussion med skyddspolisens och representanter för den militära underrättelseverksamheten. Förvaltningsutskottet ser det i vilket fall som helst som väsentligt att bakgrunden för de som väljs till medlemmar i underrättelsetillsynsutskottet är tillförlitligt utredd i förväg. Förvaltningsutskottet lämnar sitt utlåtande i ärendet för grundlagsutskottets slutgiltiga övervägande.

Underrättelsetillsynsutskottets sekreterare och tjänstemän vid utskottskansliet

Förvaltningsutskottet ser det som uppenbart att en omfattande säkerhetsutredning ska göras om utskottets sekretariat. Utskottets sekretariat deltar i utskottets möten, behandlar sekretessbelagda uppgifter och får tillgång till samma sekretessbelagda uppgifter som utskottets medlemmar.

Separat bör det enligt praktiska behov också i fråga om utskottskanslisekreteraren och utskottsassistenten som assisterar utskottets sekretariat bedömas behovet av att tekniskt hantera sekretessbelagda uppgifter. Att konstatera ett sådant behov innebär samtidigt ett behov av att utföra en omfattande säkerhetsutredning också om den berörda tjänstemannen.

Offentlighet och sekretess för utskottshandlingar

Utskottshandlingarnas offentlighet

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.

Enligt grundlagens 50 § 3 mom. ska utskottens medlemmar iaktta sådan sekretess som utskotten av tvingande skäl anser att ett ärende särskilt kräver. Vid behandlingen av Finlands internationella förhållanden och ärenden som gäller Europeiska unionen ska medlemmarna dock iaktta sådan sekretess som utrikesutskottet eller stora utskottet efter att ha hört statsrådet har fattat beslut om.

Enligt 43 a § 1 mom. i riksdagens arbetsordning blir handlingarna i ett ärende, såsom skriftliga sakkunnigutlåtanden, offentliga när ärendet har slutbehandlats i utskottet. I talmanskonferensens förslag som utmynnade i att riksdagens arbetsordning infördes står det att handlingen anses vara offentlig enligt prövning före den här tidpunkten. Uppgifter ur protokoll och handlingar som ännu inte är offentliga får lämnas ut bara om det är uppenbart att detta inte påverkar beslutsfattandet i utskottet negativt (TKF 1/1999 rd).

Enligt 43 a § 2 mom. i arbetsordningen är samtliga utskotts 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.

Förvaltningsutskottet ser det som motiverat att i enlighet med talmanskonferensens förslag komplettera 43 a § 2 mom. i arbetsordningen med en sekretessgrund som ska gälla samtliga utskott och som innebär att utskottshandlingarna ska vara sekretessbelagda om utlämnande av uppgifter ur dem "äventyrar den nationella säkerheten".

Av 43 a § 5 mom. i arbetsordningen framgår det att talmanskonferensen kan utfärda närmare anvisningar om offentlighet för utskottens handlingar (se också 6 § 1 mom. 10 punkten i arbetsordningen). Utskottsprotokollen blir offentliga när de tillgängliggörs på datanätet för allmänheten. Handlingarna i ett ärende, såsom skriftliga sakkunnigutlåtanden, blir offentliga först när ärendet är slutbehandlat i utskottet, med undantag av handlingar i EU-ärenden.

Syftet med 43 c § 2 mom. i talmanskonferensens förslag 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. Syftet med att handlingar i ett ärende inte är offentliga är att garantera konfidentialiteten i utskottsarbetet och arbetsfreden i utskotten. Om uppgifter ur en handling som inte är offentlig lämnas ut i förtid till någon utomstående kan förfarandet betraktas som klandervärt med avseende på riksdagens arbetsmetoder men är dock inget brott. Om utskottet har stannat för att en handling måste vara sekretessbelagd för att den nationella säkerheten inte ska äventyras ska utskottet fatta ett explicit beslut om detta. Det är motiverat också därför att ärenden som berör den nationella säkerheten kan ha innehåll av många slag och inte nödvändigtvis innefattar sådana frågor som automatiskt äventyrar den nationella säkerheten om uppgifter om dem lämnas ut.

Sekretess i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet

I talmanskonferensens förslag ingår bara nya 43 b § om underrättelsetillsynsutskottet. Enligt förslaget ska protokollsbilagor och övriga utskottshandlingar enligt huvudregeln vara sekretessbelagda, om de gäller den uppgift som föreskrivs för underrättelsetillsynsutskottet i 31 b § 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. Besluten om handlingars offentlighet ska fattas av utskottet.

Bestämmelsen innebär att en sekretessbelagd handling eller en kopia eller utskrift av den inte får 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.

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 internatio-

nella relationerna om uppgifter om dem lämnas ut. För att utskottet ska ha förutsättningar att arbeta och tillsynen kunna utföras effektivt är det 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. Det här betyder att underrättelsetillsynsutskottet i sina uppgifter enligt 31 b § i arbetsordningen ska fatta ett beslut med stöd av vilket handlingen är offentlig. Principen är alltså annorlunda än för de andra utskotten.

Sekretessbelagda handlingar, tystnadsplikt, sekretess

Som sagt ska utskottet fatta ett explicit sekretessbeslut om det anser att någon sekretessgrund enligt 43 a § 2 mom. i arbetsordningen uppfylls. Om utskottet exempelvis stannar för att utlämnande av uppgifter ur en handling äventyrar den nationella säkerheten ska utskottet fatta ett sekretessbeslut (jfr 43 b § i arbetsordningen ovan).

Utskotten ska självständigt tillämpa sekretessbestämmelserna. Även om en ministeriehandling har en anteckning om sekretess leder det i och för sig inte till att handlingen sekretessbeläggs också som utskottshandling, eftersom ministeriet har gjort sin anteckning utifrån en författning som inte är tillämplig på utskottshandlingar (offentlighetslagen). Också i det fallet bör utskottet särskilt avgöra om handlingen ska vara sekretessbelagd, om den som lämnat den har begärt sekretess. Sekretessbeslutet ska antecknas i utskottsprotokollet och avgörandet ska motiveras om det behövs.

Med hänvisning till motiveringen till talmanskonferensens förslag anser förvaltningsutskottet att det är motiverat att komplettera arbetsordningen med en ny 43 c § om tystnadsplikt och förbud mot utnyttjande. Enligt 1 mom. ska en utskottsmedlem eller tjänsteman inte få röja en handlings 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. 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, står det i 2 mom.

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 ha tystnadsplikt och samtidigt bestämma på vilka punkter tystnadsplikten gäller (t.ex. muntliga yttranden till utskottet, diskussionerna i utskottet eller all information om ett givet ärende) och hur länge tystnadsplikten varar (t.ex. så länge utskottet behandlar ärendet; om utskottet inte har avgränsat sekretessen till den tid utskottsbehandlingen pågår ska tystnadsplikten fortfarande gälla efter avslutad utskottsbehandling).

Handlingar som omfattas av den sekretess som utskottet beslutar om är sekretessbelagda (43 a § 3 mom. i arbetsordningen). Om en handling är sekretessbelagd gäller också tystnadsplikt för den. Tystnadsplikt innebär att man inte får tala om eller visa vad ett hemligstämplat dokument innehåller. Yppandeförbudet anses enligt talmanskonferensens anvisningar gälla också sådan information som skulle vara sekretessbelagd om den ingick i en handling.

I 50 § 3 mom. i grundlagen används uttrycket "sekretess" ("vaiteliaisuus" på finska). Begreppets historia går tillbaka till 48 § i 1928 års riksdagsordning. I korthet innebär sekretess tystnadsplikt (GrUU 10/1993 rd).

Strafflagens 38 kap. — sekretessbrott och sekretessförseelse

Det föreslagna nya 43 a § 3 mom. innehåller en hänvisningsbestämmelse om att straffet för sekretessbrott och sekretessförseelse föreskrivs i 38 kap. 1 och 2 § i strafflagen (39/1889).

I 38 kap. 1 § i strafflagen står det att den som i strid med tystnadsplikt som anges i lag eller förordning eller som en myndighet särskilt har ålagt med stöd av lag

1) röjer en omständighet som skall hållas hemlig och som han fått kännedom om på grund av sin ställning, i sin befattning eller vid fullgörandet av ett uppdrag eller
2) utnyttjar en sådan hemlighet till sin egen eller någon annans nytta,

skall, om gärningen inte utgör brott enligt 40 kap. 5 §, för sekretessbrott dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Sekretessförseelse är utifrån en helhetsbedömning en lindrigare gärningsform och påföljden enligt 40 kap. 2 § är böter.

I juridiskt språkbruk beskrivs yppandeförbudet gällande ett visst ärende med begreppen sekretess och tystnadsplikt, men innebörden i och förhållandet mellan begreppen är inte alltid självklara. I fråga om i synnerhet sådana uppgifter i handlingar som ska hållas hemliga talar man ofta om sekretess bara i den bemärkelsen att en handling som en myndighet har inte får visas eller kopieras för utomstående, det vill säga så kallad handlingssekretess. Ett bredare begrepp som framför allt används i sammanhang som gäller tjänstemän är tystnadsplikt, som gäller vilken information som helst som en person fått inom sin tjänst, sitt yrke eller i något annat uppdrag, oberoende av i vilken form informationen finns upptagen eller lagrad. Sekretess för handlingar kan i vår lagstiftning inte systematiskt särskiljas från övrig tystnadsplikt. Samma bestämmelse kan innebära en skyldighet att hålla en handling hemlig och att tiga om andra omständigheter som gäller ärendet.

Sekretess används också som ett slags överordnat begrepp som inbegriper både en skyldighet att iaktta handlingssekretess och en tystnadsplikt som gäller övrig hemlighet. I det aktuella sammanhanget är det fråga om begreppet sekretess i vid bemärkelse, som kan vara tydligare och lättare att förstå än tystnadsplikt.

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 (621/1999) upphävdes 40 kap. 6 § i strafflagen om straffrättslig straffbarhet för röjande av arbetsdokument som inte är offentliga. Syftet var att befästa offentlighetsprincipen och i synnerhet offentligheten för beredning.

För tydlighetens skull bör det också noteras att exempelvis den samhällspolitiska debatten eller debatten inom riksdagsgruppen inte principiellt kommer att förändras med anledning av regle-

ringen. Ledamöterna har också tidigare varit skyldiga att iaktta sekretess, men det har inte hindrat att debatten förs på en nivå som inte strider mot sekretessen. Debatt om en icke offentlig omständighet inom riksdagsgruppen innebär inte heller brott mot sekretessen.

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.

Den parlamentariska tillsynen över hela skyddspolisen

I sitt utlåtande FvUU 36/2018 rd om proposition RP 199/2017 rd om övervakning av underrättelseverksamheten stannar förvaltningsutskottet för att underrättelsetillsynsombudsmannen bara kan ges mycket begränsade rättigheter att övervaka skyddspolisens hemliga inhämtande av information på grund av brott enligt 5 kap. i polislagen (872/2011). I de situationer som avses i 5 a kap. 5 § i den föreslagna polislagen (RP 199/2017 rd) och om de lagfästa villkoren är uppfyllda får underrättelserelaterat (hemligt) inhämtande av information fortsatt användas som en hemlig metod för inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott (se närmare FvUU 36/2018 rd).

När underrättelsetillsynsutskottet inrättas ser förvaltningsutskottet det som motiverat att det nya utskottet ska ha hand om den parlamentariska tillsynen över hela skyddspolisen. Så som förvaltningsutskottet noterar i sitt utlåtande FvUU 36/2018 rd avses med parlamentarisk tillsyn över hela skyddspolisen dels övervakning av underrättelseverksamheten utifrån den lagstiftning om civil underrättelseinhämtning som nu ska införas, dels övervakning av skyddspolisens brottsbekämpning utifrån 5 kap. i polislagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 39/2018 rd

Helsingfors 12.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent (delvis)
medlem Kari Kulmala blå (delvis)
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent (delvis)
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml (delvis)
medlem Tapani Tölli cent (delvis)
ersättare Lasse Hautala cent (delvis)
ersättare Reijo Hongisto blå (delvis)
ersättare Ilkka Kantola sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.