

## Underrättelsetillsynsutskottet

### Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2019

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2019 (B 14/2020 rd): Ärendet har remitterats till underrättelsetillsynsutskottet för betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- inrikesminister Maria Ohisalo, inrikesministeriet
- kanslichef Kirsi Pimiä, inrikesministeriet
- regeringsråd Johanna Hakala, inrikesministeriet
- försvarsminister Antti Kaikkonen, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- lagman Tuomas Nurmi, Helsingfors tingsrätt
- underrättelsechef, generalmajor Pekka Toveri, Huvudstaben
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- biträdande dataombudsman Jari Råman, Dataombudsmannens byrå
- juris doktor Markku Fredman
- datasäkerhetsexpert Petteri Järvinen.

#### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

##### **Inledning**

Utskottet behandlar underrättelsetillsynsombudsmannens första årsberättelse om den laglighetskontroll som regleras i den färskta lagstiftningen om underrättelseverksamhet. Utskottets betänkande om ärendet är också det första i sin art. Formellt är det fråga om ett betänkande om ombudsmannens berättelse för 2019. Utskottet behandlar dock hur övervakningssystemet för under-

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

rättelseverksamheten fungerat 2019 också i fråga om andra aktörer än ombudsmannen och i något större utsträckning än ombudsmannens berättelse i sig skulle ge anledning till.

### Ny lagstiftning

Den omfattande lagstiftningen om underrättelseverksamhet trädde i kraft den 1 juni 2019. Till helheten hör lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019), lagen om ändring av polislagen (581/2019), som innehåller bestämmelser om civil underrättelseinhämtning i ett nytt 5 a kap. i polislagen (872/2011), samt lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019).

Syftet med den militära underrättelseinhämtningen är att till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande inhämta och behandla information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö samt om en främmande stats verksamhet eller någon annan sådan verksamhet som allvarligt hotar det finska försvaret eller som äventyrar samhällets vitala funktioner.

Med civil underrättelseinhämtning avses inhämtande och nyttjande av information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjäs samt för att andra myndigheter ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten.

Föremålen för civil underrättelseinhämtning fastställs i 5 a kap. 3 § i polislagen. Sådana är 1) terrorism, 2) utländsk underrättelseverksamhet, 3) planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen, 4) planering, tillverkning, spridning och användning av sådana produkter med dubbel användning som avses i 2 § i lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996), 5) verksamhet som allvarligt hotar den demokratiska samhällsordningen, 6) verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner, 7) en främmande stats verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen, 8) en kris som hotar internationell fred och säkerhet, 9) verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser, 10) verksamhet som allvarligt hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och i samband med annan internationell verksamhet och 11) internationell organiserad brottslighet som hotar den demokratiska samhällsordningen.

Följande verksamheter är enligt 4 § i lagen om militär underrättelseverksamhet föremål för den militära underrättelseinhämtningen, om verksamheten till sin art är militär: 1) verksamhet som bedrivs av en främmande stats väpnade styrkor och av med dem jämförbara organiserade trupper samt förberedelse för sådan verksamhet, 2) underrättelseverksamhet som riktar sig mot Finlands försvar, 3) planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen, 4) en främmande stats utvecklande och spridning av militärmateriel, 5) en kris som hotar internationell fred och säkerhet, 6) verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser samt 7) verksamhet som hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och i samband med annan internationell verksamhet. Föremål för den militära underrättelseinhämtningen är också en främmande stats verksamhet eller någon annan sådan verksamhet som allvarligt hotar det finska försvaret eller som äventyrar samhällets vitala funktioner.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Skyddspolisen är civil underrättelsemyndighet. Dess uppgifter har föreskrivits i en ändring (583/2019) av 10 § i polisförvaltningslagen (110/1992). Uppgifterna anknyter till inhämtande av information och är fokuserade på underrättelseverksamhet. Skyddspolisen har inte längre uppgifter som hänför sig till egentlig utredning eller undersökning av brott. Skyddspolisen förrättar inte längre förundersökning av brott (se RP 202/2017 rd, s. 275; FvUB 36/2018 rd, s. 8).

Militärunderrättelsemyndigheter är med stöd av 11 § i lagen om militär underrättelseverksamhet huvudstaben och Försvarsmaktens underrättelsetjänst.

Skyddspolisen och militärunderrättelsemyndigheterna ska samarbeta för att den civila och militära underrättelseverksamheten ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt. Samarbetskyldigheten föreskrivs i 5 a kap. 54 § 1 mom. i polislagen och 17 § 1 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet.

I och med underrättelselagstiftningen fick de civila och militära myndigheterna nya betydande uppgifter och befogenheter inom underrättelseinhämtning. Lagstiftningen hade betydande konsekvenser för skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, som omfattas av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Genomförandet av underrättelselagstiftningen föregicks av en ändring av bestämmelsen om skydd för privatlivet i 10 § i grundlagen. Ändringen gjorde det möjligt att föreskriva om nödvändiga begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för att inhämta information om militär verksamhet eller om någon annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten (RP 198/2018 rd, GrUB 4/2018 rd). Lagen om ändring av 10 § i grundlagen (817/2018) trädde i kraft den 15 oktober 2018.

På grund av underrättelseverksamhetens särskilda, hemliga natur, som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, måste tillsynen över verksamheten ordnas så att den motsvarar underrättelsemyndigheternas nya uppgifter och befogenheter. En ändamålsenlig tillsyn över underrättelseverksamheten behövdes också på grund av de internationella människorättskonventioner som är bindande för Finland och på grund av Europeiska unionens lagstiftning. För att garantera individens rättsskydd och säkerställa att verksamheten är tillförlitlig var det nödvändigt att föreskriva om förfaranden och metoder för att övervaka användningen av metoder för inhämtande av information i anslutning till underrättelseinhämtning på ett effektivt och heltäckande sätt (se t.ex. RP 199/2017 rd, s. 4 och 35, GrUB 9/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2018 rd, s. 2—3).

Lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) trädde i kraft den 1 februari 2019. Riksdagens beslut om ändring av riksdagens arbetsordning (123/2019), som utgör en del av tillsynssystemet, trädde i kraft samma dag. Övervakningen av underrättelseverksamheten omfattar parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll.

Riksdagen har förutsatt att regeringen senast före utgången av 2021 lämnar riksdagen en heltäckande, detaljerad redogörelse för hur lagstiftningen om underrättelseverksamhet fungerar, hur effektiv och framgångsrik den är, hur den behöver utvecklas, hur tillsynen och rättsskyddet utfallit

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

samt för andra omständigheter som är relevanta i ärendet (RSv 291/2019 rd). Redogörelsen ger riksdagen möjlighet till en samlad granskning av hur den nya lagstiftningen fungerar.

### Laglighetskontroll

#### *Underrättelsetillsynsombudsmannen*

I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivs det om en ny myndighet, underrättelsetillsynsombudsmannen, och dennes uppgift att sörja för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Statsrådet utnämnde den 17 april 2019 juris kandidat Kimmo Hakonen till den första underrättelsetillsynsombudsmannen efter att riksdagens grundlagsutskott hade avgett utlåtande i ärendet. Kimmo Hakonen tillträdde tjänsten den 1 maj 2019.

Enligt lagen har underrättelsetillsynsombudsmannen till uppgift att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och underrättelseinformation samt i övrig underrättelseverksamhet och att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Dessutom övervakar ombudsmannen skyddspolisens övriga verksamhet. Ombudsmannen ska också inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur lagstiftningen fungerar, bidra till att rättssäkerheten tillgodoses och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga.

Klagomål kan anföras hos underrättelsetillsynsombudsmannen av var och en som varit föremål för underrättelseverksamhet och anser att man inom underrättelseverksamheten kränkt hans eller hennes rättigheter eller i övrigt gått lagstridigt tillväga. Den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning kan begära att ombudsmannen undersöker lagenligheten i användningen av underrättelsemetod.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har starka befogenheter vid laglighetsövervakningen och en omfattande rätt att få information samt rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få utredningar om omständigheter som behövs för skötseln av tillsynsuppgifterna. Ombudsmannen får också utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Dessutom ska en underrättelseinhämtningsmetod kunna avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att tillsynsobjektet förfar lagstridigt i sin underrättelseinhämtning. När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en metod som kräver tillstånd av domstol kan underrättelsetillsynsombudsmannen meddela ett interimistiskt förordnande, som utan dröjsmål ska föras till den domstol som beviljat tillståndet. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan anmäla ett ärende till den myndighet som beslutar om förundersökning, om ombudsmannen anser att en övervakad har handlat lagstridigt.

Underrättelsetillsynsombudsmannen lämnar årligen till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet en berättelse om sin verksamhet. Ombudsmannen kan också lämna riksdagen en separat berättelse om ett ärende som ombudsmannen anser vara viktigt.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Underrättelsetillsynsombudsmannen är en oberoende och extern övervakare av lagligheten i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen har omfattande befogenheter att effektivt ingripa i lagstridigheter i underrättelseverksamheten.

### *Domstolarna*

Domstolsväsendet har en med tanke på rättssäkerheten viktig roll i kontrollsystemet för underrättelseverksamheten. För utövande av vissa underrättelsebefogenheter krävs i första instans tillstånd av Helsingfors tingsrätt. Underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman har med stöd av 14 § 1 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett sådant tillståndsärende. Enligt 5 a kap. 35 § 2 mom. i polislagen och 116 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet ska domstolen ge underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne förordnad tjänsteman tillfälle att bli hörd innan behandlingen av ett tillståndsärende avslutas.

Med stöd av 5 a kap. 35 § 6 mom. i polislagen och 116 § 6 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet får klagan mot beslutet anföras hos Helsingfors hovrätt, där klagan ska behandlas skyndsamt. Också underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföras klagan över ett beslut i ett tillståndsärende som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning. Ändring i hovrättens beslut får sökas hos högsta domstolen genom besvär i enlighet med 30 kap. i rättegångsbalken (4/1734). Besvärstillstånd ska begäras hos högsta domstolen för att besvär ska kunna anföras.

### *Dataombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen samt de högsta laglighetsövervakarna*

Dataombudsmannen övervakar behandlingen av personuppgifter i underrättelsemyndigheternas verksamhet. Diskrimineringsombudsmannen övervakar att diskrimineringslagen (1325/2014) följs.

Riksdagens justitieombudsmans och justitiekanslern i statsrådets allmänna laglighetskontroll riktar i likhet med de andra myndigheternas kontroll mot såväl civila som militära myndigheters verksamhet. Underrättelsetillsynsombudsmannen liksom även andra ombudsmän som utövar laglighetskontroll är myndigheter och övervakas också de av de högsta laglighetsövervakarna.

### *Myndigheternas interna övervakning*

Varje ministerium svarar i enlighet med 68 § 1 mom. i grundlagen inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar som sig bör. På detta sätt utsträcks det för ministerieförvaltning typiska parlamentariska draget också till den underordnade förvaltningen (RP 1/1998 rd, s. 119). Inrikesministeriet svarar för den civila underrättelseinhämtningen och försvarsministeriet för den militär underrättelseverksamheten.

Underrättelsemyndigheterna sörjer också själva för att verksamheten är lagenlig och för den interna laglighetskontrollen.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

### Parlamentarisk tillsyn

#### *Underrättelsetillsynsutskottet*

Den parlamentariska kontrollen av den civila och militära underrättelseverksamheten har genom en bestämmelse i 31 b § i riksdagens arbetsordning tilldelats ett särskilt utskott som inrättats för denna uppgift, nämligen underrättelsetillsynsutskottet. Utskottet är dessutom parlamentarisk övervakare av skyddspolisens övriga verksamhet.

Den parlamentariska tillsynen är ett centralt element i ett ändamålsenligt organiserat tillsynssystem för underrättelseverksamheten. Genom den parlamentariska tillsynen omfattas underrättelseverksamheten av demokratisk kontroll.

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 underrättelsetillsynsombudsmannens berättelser,
- 5) behandla relevanta iakttagelser som underrättelsetillsynsombudsmannen gjort vid sin övervakning och fört till utskottet för behandling.

I fråga om skyddspolisens omfattar utskottets tillsynsuppgift förutom civil underrättelseinhämtning även den övriga verksamheten. Den parlamentariska tillsynen omfattar således också bland annat skyddspolisens användning av hemliga metoder för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen för att förhindra och avslöja brott som hör till skyddspolisens behörighet, användning av polisens allmänna befogenheter i ärenden som hör till skyddspolisens uppgifter, behandling av personuppgifter i annan verksamhet än underrättelseverksamhet inom skyddspolisens, skyddspolisens verksamhet enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014) samt skyddspolisens förvaltning och ekonomi.

Underrättelsetillsynsutskottet 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.

Underrättelsetillsynsutskottet har en omfattande rätt till information. Utskottet har med stöd av 3 och 4 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag få den information som utskottet behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter.

Inrikesministeriet, som administrativt ansvarar för den interna övervakningen av civil underrättelseinhämtning, ska enligt 5 a kap. 60 § i polislagen årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats. I 25 § i lagen om underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreskrivs dessutom om inrikesmi-

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

nisteriets uppgift att årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om användningen av den underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Försvarsministeriet ansvarar administrativt för den interna övervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Ministeriet ska med stöd av 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet årligen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott, riksdagens justitieombudsman och till underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

I fråga om sekretessen i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet tillämpas utöver de allmänna bestämmelserna om riksdagens utskott även de särskilda bestämmelser som utfärdats för underrättelsetillsynsutskottet. Bilagorna till underrättelsetillsynsutskottets protokoll och utskottets övriga till dess uppgift hörande handlingar är enligt 43 b § i riksdagens arbetsordning 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.

### *Underrättelsetillsynsutskottets verksamhet 2019*

Riksdagen tillsatte det första underrättelsetillsynsutskottet den 26 juni 2019 (PR 23/2019 rd). Utskottet har hållit 14 möten under 2019 och hört underrättelsetillsynsombudsmannen liksom också de högsta laglighetsövervakarna och dataombudsmannen, Helsingfors tingsrätt, Helsingfors hovrätt och högsta domstolen, underrättelsemyndigheterna, ministerierna, polismyndigheterna och andra myndigheter, de som sköter offentliga uppgifter i anslutning till underrättelseverksamheten samt andra sakkunniga.

Under 2019 hörde utskottet

- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- justitiekansler i statsrådet Tuomas Pöysti
- högsta domstolen, justitieråd Jussi Tapani
- Helsingfors hovrätt, president Mikko Könkkölä
- Helsingfors tingsrätt, lagman Tuomas Nurmi
- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen
- dataombudsman Reijo Aarnio
- biträdande dataombudsman Jari Råman
- statsrådets kansli, statsrådets säkerhetsdirektör Ahti Kurvinen
- inrikesministeriet, kanslichef Ilkka Salmi, direktör för enheten för nationell säkerhet Petri Knappe
- försvarsministeriet, kanslichef Jukka Juusti
- skyddspolisen, chef, polisrådet Antti Pelttari
- polisstyrelsen, polisöverdirektör Seppo Kolehmainen
- centralkriminalpolisen, chef, polisrådet Robin Lardot
- huvudstaben, underrättelsechef, generalmajor Pekka Toveri, överste Esapekka Vehkaoja
- chef för försvarsmaktens underrättelsetjänst, kommodor Juhani Karjomaa
- Suomen Erillisverkot Oy, verkställande direktör Timo Lehtimäki

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

- politices magister Tapani Tölli
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har besökt skyddspolisen och huvudstaben. Utskottets ordförande och vice ordförande deltog i det internationella forumet för underrättelseövervakning i London den 8—9 oktober 2019 och i de nordiska underrättelsetillsynsorganens möte i Oslo den 14—15 november 2019.

### **Prioriteringarna i underrättelseverksamheten**

Enligt 31 b § 2 mom. 2 punkten i riksdagens arbetsordning ska underrättelsetillsynsutskottet vid skötseln av sin tillsynsuppgift följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten.

Försvarsministeriet underrättar med stöd av 13 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) försvarsmakten om prioriteringarna för föremålen för den militära underrättelseinhämtningen. Prioriteringarna behandlas enligt 1 mom. i samma paragraf förberedelsevis vid ett gemensamt möte mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president. Huvudstaben har i enlighet med 3 mom. till uppgift att leda den militära underrättelseverksamheten med iakttagande av prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen.

Med prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen avses utrikes- och säkerhetspolitiskt betydelsefulla, långvariga linjeval för utvecklingen, om vilka det behövs närmare information till underlag för den högsta statsledningens beslut. Prioriteringarna kan gälla till exempel ett visst område eller ett visst frågekomplex. Prioriteringarna är allmänna till sin natur och avser inte enskilda hot eller aktiviteter. Försvarsministeriet fastställer genom en intern föreskrift för förvaltningsområdet prioriteringarna för försvarsmakten. Vid försvarsmakten leds den militära underrättelseverksamheten av huvudstaben, som ansvarar för att den militära underrättelseverksamheten och de konkreta underrättelseuppgifterna överensstämmer med de godkända prioriteringarna (RP 203/2017 rd, s. 214—216).

Enligt 14 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet och försvarsministeriet av huvudstaben begära information om föremålen för den militära underrättelseinhämtningen i överensstämmelse med de fastställda prioriteringarna.

Skyddspolisen har enligt 10 § 1 mom. i polisförvaltningslagen(110/1992) till uppgift att i enlighet med inrikesministeriets styrning inhämta information för att skydda den nationella säkerheten samt upptäcka, förhindra och avslöja sådan verksamhet, sådana förehavanden och sådana brott som kan hota statsskicket och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen ska även upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för att upptäcka och förhindra aktivitet som hotar samhällets säkerhet.

Den militära och den civila underrättelseverksamheten ska enligt 15 § i lagen om militär underrättelseverksamhet och 5 a kap. 58 § i polislagen samordnas mellan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet samt vid behov mellan andra ministerier och myndigheter.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Statsrådets kansli tillsatte den 9 april 2019 (VNK/463/05/2019) en samordningsgrupp för frågor som gäller underrättelseverksamhet och lägesbilden. Gruppen har till uppgift att säkerställa den högsta statsledningens kännedom om lägesbilden och samordna underrättelseverksamheten. Samordningsgruppen ska bland annat förberedelsevis behandla de prioriteringar för underrättelseinhämtning som behandlas i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott samt samordna underrättelseverksamheten, ange temaområden och prioriteringar för informationsinhämtningen samt vid behov fördela uppgifter mellan den civila och den militära underrättelseinhämtningen.

Medlemskap i samordningsgruppen baserar sig på tjänsteställning. I gruppen ingår som ordförande statsministerns statssekreterare vid statsrådets kansli och som medlemmar kanslichefen vid republikens presidents kansli, inrikesministeriets kanslichef, utrikesministeriets statssekreterare, försvarsministeriets kanslichef, chefen vid den militära underrättelseverksamheten från huvudstaben och chefen för skyddspolisen. Sekreterare i gruppen är statsrådets säkerhetsdirektör vid statsrådets kansli.

Prioriteringarna för underrättelseverksamheten år 2020 behandlades preliminärt den ovan nämnda samordningsgruppen hösten 2019. Prioriteringarna behandlades inledningsvis vid statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts och republikens presidents gemensamma möte den 27 november 2019. Inrikesministeriet fastställde prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen för 2020 den 5 december 2019 (SMDno-2019-2046). Försvarsministeriet fastställde samma dag prioriteringarna för den militära underrättelseverksamheten för 2020 (PLM/S27/2010).

Underrättelsetillsynsutskottet har fått en utredning om prioriteringarna inom den civila och den militära underrättelseinhämtningen samt om den förutseende behandlingen av beslut som gäller inrikesministeriets och försvarsministeriets nämnda prioriteringar i samordningsgruppen och om den förberedande behandlingen vid ett gemensamt möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president. Utskottet har hört statsrådets kansli, inrikesministeriet, försvarsministeriet, skyddspolisen och huvudstaben i ärendet.

Utskottet har inget att anmärka mot beredningen av prioriteringarna. Till sitt innehåll är prioriteringarna motiverade.

### Laglighetskontrollen 2019

#### *Underrättelsetillsynsombudsmannen*

Underrättelsetillsynsombudsmannen Kimmo Hakonen tillträdde sitt uppdrag den 1 maj 2019. Inledandet av ombudsmannens verksamhet har naturligtvis krävt många praktiska arrangemang bland annat i fråga om informations- och kommunikationssystem, dokumentförvaltning och lokaler som uppfyller höga informationssäkerhetskrav. Det skapades förutsättningar för ombudsmannen att inleda den operativa tillsynsverksamheten genast när underrättelagstiftningen trädde i kraft vid ingången av juni 2019. Under det första knappa verksamhetsåret har ombudsmannen utvecklat funktionella och administrativa arbetssätt för kontrollen av lagligheten i underrättelseverksamheten.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar att användningen av metoder för underrättelseinhämtning och underrättelseinformation samt övrig underrättelseverksamhet och skyddspolisens övriga verksamhet är lagenliga.

Lagenligheten i underrättelseverksamheten omfattar enligt ombudsmannens berättelse i vid bemärkelse att de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning uppfylls, att principerna för underrättelseverksamheten iaktas och att de grundläggande fri- och rättigheterna och att de mänskliga rättigheterna allmänt taget respekteras. Ombudsmannen konstaterar som sin viktigaste samhällliga uppgift att säkerställa att underrättelseinhämtning riktas endast till verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har i uppgift att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten.

I förhållande till underrättelseverksamheten utövar underrättelsetillsynsombudsmannen laglighetskontroll proaktivt, i realtid och i efterhand. Den proaktiva laglighetsövervakningen går enligt berättelsen ut på att tillhandahålla externt juridiskt sakkunnigstöd för underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakare, operativa jurister och underrättelsechefer. Ombudsmannen granskar i realtid till exempel beslutshandlingar om användning av metoder för underrättelseinhämtning och i efterhand de protokoll som upprättas över användningen av metoderna samt annan dokumentation som uppkommer inom underrättelseverksamheten.

Enligt berättelsen har de ledande idéerna vid ordnandet av underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet under det första verksamhetsåret varit att utöva en verkningfull och kostnadseffektiv övervakning. Detta innebar bland annat att den proaktiva laglighetsövervakningen på systemnivå prioriterades.

Underrättelsetillsynsombudsmannen gjorde under berättelseåret utöver olika studiebesök också 50 ordinarie inspektionsbesök, under vilka underrättelsemyndigheters beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder och skyddande av underrättelseinhämtning granskades. Dessutom deltog ombudsmannen i alla sammanträden om underrättelseinhämtningsmetoder i Helsingfors tingsrätt utom ett.

Den användning av metoder för underrättelseinhämtning som underrättelsetillsynsombudsmannens granskat har enligt berättelsen riktats mot verksamhet som kan anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Under verksamhetsåret har underrättelsetillsynsombudsmannen inte haft anledning att framföra klagan över domstolsbeslut, meddela förordnanden om avbrytande eller avslutande av underrättelseinhämtningsmetoder, anmäla underrättelsemyndigheters förfarande för förundersökning eller ge en anmärkning eller en annan påföljd till en underrättelsemyndighet.

Ombudsmannens tillsynsverksamhet inleddes planenligt under det första verksamhetsåret. Utskottet noterar med tillfredsställelse att ombudsmannen har deltagit i näst intill alla sammanträden där Helsingfors tingsrätt har behandlat frågor som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Vid bedömningen av laglighetskontrollens proaktiva sida konstaterar ombudsmannen i berättelsen — enligt utskottet korrekt — att ombudsmannen inte är en juridisk rådgivare till underrättelsemyndigheterna utan en självständig och oberoende laglighetsövervakare. För att på ett trovärdigt sätt i efterhand kunna bedöma lagenligheten i underrättelsemyndigheternas verksamhet är det viktigt att ombudsmannen, på det sätt som denne redan under det första året gjort, avstår från att ge underrättelsemyndigheterna långtgående juridiskt sakkunnigstöd.

Enligt utskottet har tillsynen varit bra och omfattande.

### *Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen*

Underrättelsetillsynsombudsmannen och dennes föredragande och övriga personal bildar enligt 20 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. Ombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet, men är placerad i anslutning till dataombudsmannens byrå.

Volymen av den nya formen av underrättelseverksamhet i inledningsskedet och det administrativa stöd som underrättelsetillsynsombudsmannen fått av dataombudsmannens byrå har gjort det möjligt för underrättelsetillsynsombudsmannen att sköta tillsynsuppgifterna ensam under det första knappa verksamhetsåret. För underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har det inrättats två tjänster som specialsakkunnig och en tjänst som administrativ medarbetare. Rekryteringen till dessa tjänster inleddes i början av år 2020.

Vid behandlingen av propositionen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten betonade riksdagens grundlagsutskott vikten av tillräckliga övervakningssystem som motvikt till underrättelseverksamheten och av att övervakningen är effektiv. Underrättelsetillsynsombudsmannens disponibla resurser har enligt grundlagsutskottets uppfattning en konkret inverkan på den konstitutionella godtagbarheten när det gäller underrättelseverksamhet som bedrivs i hemlighet. Ombudsmannen bör kunna genomföra tillsynen effektivt, och bristfälliga resurser får inte bli ett hinder för effektiv övervakning på det praktiska planet (GrUB 9/2018 rd, s. 9).

Enligt underrättelsetillsynsutskottet måste underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen ges tillräckliga resurser. För övervakningen av underrättelseverksamheten ska funktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna. Utifrån inkommen utredning har resurserna för den ombudsmannens verksamhet varit tillräckliga under verksamhetsåret, men frågan måste bedömas i takt med att erfarenheterna ökar och volymen av den verksamhet som är föremål för tillsyn ökar jämfört med det första, ofullständiga verksamhetsåret. Vid behov ska åtgärder vidtas för att tilldela funktionen resurser på den nivå som krävs för att säkerställa en effektiv och tillräckligt omfattande tillsyn.

Underrättelsetillsynsutskottet noterar att underrättelsetillsynsombudsmannen inte har en ställföreträdare som, om ombudsmannen är förhindrad, har rätt att utöva de befogenheter som i lag föreskrivs för ombudsmannen. Utskottet anser att denna brist i tillsynssystemet snabbt måste avhjälpas. Statsrådet bör utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs i ärendet.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

### *Helsingfors tingsrätt*

Domstolsväsendet har en med tanke på rättssäkerheten viktig roll i kontrollsystemet för underrättelseverksamheten. För utövande av de underrättelsebefogenheter som på det mest allvarliga viset ingriper i den grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna krävs i första instans tillstånd av Helsingfors tingsrätt. Med stöd av 5 a kap. 35 § 6 mom. i polislagen och 116 § 6 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet får klagan mot beslutet anföras hos Helsingfors hovrätt, där klagan ska behandlas skyndsamt. Också underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföras klagan över ett beslut i ett tillståndsärende som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning.

Syftet med domstolskontrollen av tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning är att underrättelseverksamheten ska vara lagenlig och ta hänsyn till de allmänna och särskilda förutsättningarna för varje enskild metod för underrättelseinhämtning. Likaså ska de principer som ingår i regleringen och de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna ställer på verksamheten beaktas (GrUU 35/2018 rd, s. 30).

I början av tillämpningen av underrättelagarna var enligt berättelsen den viktigaste principiella frågan med vilken exakthet underrättelsemyndigheterna i sina tillståndskrav och beslut bör motivera att de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtningsmetoder uppfylls och att principerna för underrättelseverksamhet iakttas.

Att utöva tillsyn över en oberoende domstols rättskipningsverksamhet hör inte till riksdagens underrättelsetillsynsutskotts uppgifter. Domstolen är dock en synnerligen central aktör i den juridiska kontrollen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet är därför intresserat av domstolens erfarenheter särskilt med tanke på utskottets uppgift att följa och främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Utskottet följer med att Helsingfors tingsrätt och domstolsväsendet även i övrigt har tillräckliga resurser och förutsättningar att sköta de uppgifter i anslutning till den juridiska kontrollen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning som ankommer på dem. Utskottet uppmanar statsrådet att se till att tingsrätten har ändamålsenliga lokaler för behandlingen av tillståndsansökningar som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

Enligt utredning från Helsingfors tingsrätt har förfarandet för behandling av tillståndsansökningar som gäller användning av metoder för underrättelseinhämtning visat sig fungera bra. Likaså har bestämmelserna om tingsrättens beslutssammansättning fungerat väl. Hittills har antalet domare som behandlar ärendena och assisterande personal varit tillräckligt. Utskottet anser att deras utbildning har säkerställts på ett ändamålsenligt sätt.

Ansökningarna har utarbetats med omsorg och behandlingen av dem vid tingsrätten har varit grundlig. Underrättelsetillsynsombudsmannens närvaro vid sammanträdena och dennes möjlighet att framföra sina åsikter har bidragit till detta. Underrättelsetillsynsombudsmannen har under verksamhetsåret inte funnit anledning att föra tingsrättens beslut till hovrätten för behandling, och inte heller andra har anfört klagomål vid hovrätten.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

### *Dataombudsmannen*

Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar förutom användningen av metoder för underrättelseinhämtning även att användningen av underrättelseinformation är lagenlig. Underrättelseinformation kan också innehålla personuppgifter; bestämmelser om lagring i register och annan behandling av personuppgifter finns i den lagstiftning om behandling av personuppgifter som hör till dataombudsmannens tillsynsbehörighet.

Centrala lagar med tanke på skyddet av personuppgifter vid underrättelseverksamhet är lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018; den s.k. *dataskyddslagen avseende brottmål*), lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten (332/2019) och lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019). Den sistnämnda lagen innehåller särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter vid skyddspolisens. Bestämmelser om behandling av personuppgifter i samband med säkerhetsutredningar finns i säkerhetsutredningslagen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen ser ut att ha delvis samma uppgifter, även om de är två självständiga och oberoende tillsynsmyndigheter. Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar underrättelseverksamheten och skyddspolisens övriga verksamhet. Dataombudsmannen är uttryckligen en allmän myndighet som övervakar behandlingen av personuppgifter och vars uppgift omfattar behandling av personuppgifter i all verksamhet som bedrivs av skyddspolisens och försvarsmakten, liksom även av andra myndigheter.

Dataombudsmannens befogenheter avviker från underrättelsetillsynsombudsmannens befogenheter. Dataombudsmannen får med stöd av bestämmelserna i dataskyddslagen avseende brottmål utföra inspektioner i en personuppgiftsansvarigs eller ett personuppgiftsbiträdes utrymmen (48 §). Den registrerade har rätt att be dataombudsmannen kontrollera lagenligheten i personuppgifter och behandlingen av dem bland annat i personregister som förs för att skydda den nationella säkerheten och som den registrerade själv inte har rätt till insyn i (28—29 §). Dataombudsmannens åtgärder kan vara till exempel varning eller anmärkning till den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet, meddelande av ett temporärt eller permanent behandlingsförbud, föreläggande om att avbryta överföring av uppgifter, föreläggande om rättelse och utplåning av personuppgifter och föreläggande om att inom en viss tid se till att uppgiftsbehandlingen är förenlig med bestämmelserna (51 §). Dataombudsmannen får förena föreläggandena med vite (52 §).

På grund av att underrättelsetillsynsombudsmannens och dataombudsmannens uppgifter i det praktiska arbetet delvis är parallella och överlappande är det nödvändigt att ombudsmännen samarbetar smidigt. Av underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse framgår det att ombudsmännen i en promemoria har förtydligat och konkretiserat de tillvägagångssätt som ska följas i det inbördes samarbetet. I promemorian behandlas enligt uppgift bland annat tillvägagångssätten för informationsutbytet, den allmänna samordningen av verksamheten och planeringen av inspektionsverksamheten. Målet är att skapa förutsättningar för att ombudsmännen ska kunna agera effektivt vid övervakningen av behandlingen av uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamheten, undvika överlappande myndighetsåtgärder och avgöranden i samma ärende, se till att någongendera ombudsman vid behov ingriper i ett ärende som kräver myndighetsåtgärder samt förtydliga uppgiftsfördelningen och styra kunderna till rätt ombudsman i varje ärende.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Utskottet anser det viktigt att underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen sörjer för ett smidigt inbördes samarbete. Inte heller dessa åtgärder ger anledning till invändningar.

### *De högsta laglighetsövervakarna*

Enligt grundlagen ska justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. De högsta laglighetsövervakarna övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

För de högsta laglighetsövervakarna har det genom lagstiftningen och delvis också genom det praktiska arbetet utformats vissa prioriteringar och särskilda tyngdpunktsområden i fråga om tillsynsobjekten. Detta har lett till en smärre differentiering av laglighetsövervakarnas uppgifter. Enligt 1 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990) är justitiekanslern befriad från skyldigheten att övervaka att lagen följs bland annat i ärenden som hör till justitieombudsmannens behörighet och som gäller försvarsministeriet (med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder) och försvarsmakten. Genom tvångsmedelslagen (806/2011), polislagen, lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015) och lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) har inrikesministeriet, finansministeriet och försvarsministeriet ålagts skyldighet att årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel i anknytning till deras verksamhet. Enligt 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannen årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Dessutom ska inrikesministeriet enligt 5 a kap. 60 § i polislagen och 107 § i försvarsministeriets lag om militär underrättelseverksamhet årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

Sålunda ligger tyngdpunkten i den högsta laglighetskontrollen av underrättelsemyndigheternas verksamhet på riksdagens justitieombudsman, även om justitiekanslern och justitieombudsmannen har lika befogenheter att övervaka att de civila och de militära underrättelsemyndigheternas verksamhet är lagenlig. Detsamma gäller underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning av verksamhetens lagenlighet.

Vid den högsta laglighetskontrollen av underrättelseinhämtning har riksdagens justitieombudsmans övervakning i praktiken fokuserat på övervakning av tillsynen, dvs. på underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakning (se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019, s. 215). Under 2019 fick justitieombudsmannen inga klagomål som gällde underrättelseverksamheten (Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2019, s. 218).

Riksdagens justitieombudsmans övervakning av underrättelsetillsynsombudsmannen är enligt justitieombudsmannens berättelse dock mer av samarbetskaraktär än en traditionell granskande

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

laglighetsövervakning, även om detta dock inte är uteslutet. Riksdagens justitieombudsman gjorde under verksamhetsåret ett inspektionsbesök till underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. Vid inspektionen diskuterades inrättandet och inledandet av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen, situationen för personalrekryteringen, antalet ärenden, förhållandet mellan underrättelsetillsynsombudsmannens funktion i förhållande till dataombudsmannen samt problem-punkter som upptäckts i lagstiftningen (Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2019, s. 216).

Utskottet anser det vara viktigt att riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen vid sina möten tar upp bland annat frågor som gäller tolkningen och tillämpningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. Det är viktigt i synnerhet i den nuvarande situationen, där det på grund av att lagstiftningen är ny ännu inte har etablerats någon tillämpningspraxis, och särskilt i de ärenden som underrättelsemyndigheterna har rätt att besluta om utan domstolstillstånd.

Enligt en uttrycklig bestämmelse i 108 § i grundlagen har justitiekanslern i statsrådet till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Laglighetsövervakningen av regeringsmakten har i praktiken blivit en betydande del av justitiekanslerns tillsynsverksamhet. Till detta hör förutom tillsynen över lagberedningen och författningsförslagen även övervakningen av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder i sin helhet. Inom underrättelseverksamheten inriktas justitiekanslerns övervakning på den högsta regeringsmaktens åtgärder närmast på underrättelseinhämtningens strategiska nivå. Det betyder att föremålet för tillsynen är regeringsmaktens styrning och övervakning av underrättelseinhämtningen samt dess utnyttjande av underrättelseinformation.

Utskottet har fått en utredning om den tillsyn som justitiekanslern vid statsrådet utövar över regeringsmakten. Syftet med tillsynsåtgärderna har varit att säkerställa och främja tillägnet av metoder för strategisk styrning som är hållbara med tanke på en god förvaltning och rättsordningen.

Utskottet anser det vara synnerligen viktigt att också den högsta regeringsmakten är föremål för konkret laglighetsövervakning även inom underrättelseverksamhetens område. Laglighetsövervakningen ska utöver den strategiska styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten också gälla begäranden om underrättelseinhämtning till underrättelsemyndigheterna, användningen av de tjänster som underrättelsemyndigheterna producerar för regeringsmakten och utnyttjandet av underrättelseinformation.

### **Intern laglighetskontroll**

#### *Inrikesministeriet*

Inrikesministeriet och skyddspolisen svarar för den interna tillsynen över de civila underrättelsemyndigheterna. Vid inrikesministeriet har laglighetsövervakningen ålagts polisavdelningen.

Skyddspolisen ska enligt 24 § i statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning (709/2019) årligen lämna inrikesministeriet en utredning om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats. I utredningen ska följande nämnas för varje metod för underrättelseinhämtning: 1) antalet beslut om en metod för underrättelseinhämt-

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

ning, 2) i 5 a kap. 3 § i polislagen avsedda föremål för civil underrättelseinhämtning som beslut om en metod för underrättelseinhämtning grundar sig på och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik avsedda föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, 3) antalet personer som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning då beslutet om användning av en metod för underrättelseinhämtning har gällt en person, 4) antalet uppgifter på årsbasis som avses i 21 § 6–10 punkten, 5) antalet beslut om registrering av informationsskälla, 6) en bedömning av betydelsen av den civila underrättelseinhämtningen och metoderna för underrättelseinhämtning, 7) uppgift om anmälan som ska överföras till brottsbekämpningen, 8) en underrättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning, 9) genomförda förbud mot avlyssning och observation, kopieringsförbud samt förbud mot underrättelseinhämtning, 10) antalet yppandeförbud och 11) problem, utvecklingsbehov och andra viktiga omständigheter som framkommit i samband med verksamheten. I utredningen ska dessutom anges antalet vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och falska handlingar samt deras art.

Inrikesministeriet å sin sida lämnar årligen berättelser till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynskott och till underrättelsetillsynsombudsmannen om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats.

Utskottet har mottagit skyddspolisens till inrikesministeriet riktade detaljerade rapport om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av civil underrättelseinhämtning har använts och övervakats år 2019 (13.3.2020 SMDno-2020-164).

Inrikesministeriet anser att de nya befogenheterna har tillämpats under de förutsättningar som anges i lagen och att skyddspolisens utredning till ministeriet är ändamålsenlig och ger tillräckliga uppgifter om verksamheten. Till denna del har utskottet inget att anmärka med anledning av inrikesministeriets berättelse.

Inrikesministeriet bedömer i berättelsen hur dess egen roll och uppgifter i styrningen och övervakningen av den civila underrättelseverksamheten har förändrats. Styrningen är mer strategisk än tidigare. Den omfattar utöver den traditionella resultatstyrningen, lagberedningen och resursstyrningen också styrning av den nya civila underrättelseinhämtningen och övervakningen av den. Dessutom samordnas den civila underrättelseverksamheten med den militära underrättelseverksamheten.

Inrikesministeriet anser att man vid inriktningen av ministeriets laglighetsövervakning av skyddspolisen ska beakta mångfalden i systemet för laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Enligt berättelsen är det viktigt att vid utvecklingen av innehållet i och inriktningen av tillsynen över skyddspolisen samordna den interna och den externa kontrollen så att tillsynen är heltäckande och så att de olika formerna av tillsyn kompletterar varandra. Ministeriet fokuserar på den strategiska styrningen och den administrativa övervakningen av skyddspolisen och den civila underrättelseinhämtningen, till vilken ministeriets laglighetsövervakning på ett naturligt sätt anknyter.

Utskottet anser att det också med tanke på den parlamentariska kontrollen av inrikesministeriet, som ansvarar för den civila underrättelseverksamheten, är motiverat att utveckla ministeriets

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

egen tillsyn över skyddspolisen och den civila underrättelseverksamheten på det sätt som beskrivs i ministeriets berättelse och som syftar till att komplettera de olika formerna och nivåerna för övervakningen.

### *Försvarsministeriet*

Försvarsministeriet och huvudstaben svarar för den interna övervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Vid ministeriet svarar förvaltningspolitiska avdelningens lagberednings- och rättsenhet för övervakningen. Den administrativa styrningen av den militära underrättelseverksamheten hör vid ministeriet till den försvarspolitiska avdelningens enhet för nationellt försvar. Vid huvudstaben sköts den interna laglighetsövervakningen av den juridiska avdelningen under ledning av försvarsmaktens assessor.

Militärunderrättelsemyndigheterna ska enligt 2 § i försvarsministeriets förordning om övervakningen av den militära underrättelseinhämtningen inom försvarsförvaltningen och om de berättelser som ska lämnas för övervakningen (1000/2019) årligen till försvarsministeriet lämna inrikesministeriet en redogörelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats. I redogörelsen ska för varje metod för underrättelseinhämtning nämnas 1) antalet beslut om en metod för underrättelseinhämtning, 2) föremål för den militära underrättelseinhämtningen som beslut om en metod för underrättelseinhämtning grundar sig på, 3) antalet personer som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning då beslutet om användning av en metod för underrättelseinhämtning har gällt en person, 4) antalet uppgifter på årsbasis som avses i 24 § 6–10 punkten i statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseverksamhet (711/2019), 5) antalet beslut om registrering av informationskälla, 6) en bedömning av betydelsen av den militära underrättelseinhämtningen och metoderna för underrättelseinhämtning, 7) uppgift om överföring av anmälan som görs till brottsbekämpningen, 8) en underrättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning 9) genomförda förbud mot underrättelseinhämtning och kopieringsförbud, 10) antalet yppandeförbud och 11) problem, utvecklingsbehov och andra viktiga omständigheter som framkommit i samband med verksamheten. I redogörelsen ska också nämnas antalet vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och falska handlingar samt deras typ.

I 24 § i statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseinhämtning föreskrivs det om ett protokoll över underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I protokollet — och därmed i den redogörelse som ska lämnas till försvarsministeriet — ska med stöd av 86 § 1 mom. 2 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om avsändaren eller mottagaren eller upptagaren är skyldig eller har rätt att vägra vittna) antecknas specificerade uppgifter om en utplåningsåtgärd, tidpunkt för utplåningen och grund för utplåningen (24 § 6 punkten), med stöd av 82 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om det är fråga om ett meddelande som omfattas av underrättelseförbud), mängden information som utplånats enligt (24 § 7 punkten), mängden datatrafik som erhållits med hjälp av användningen av sökbegrepp (24 § 8 punkten) och den tjänsteman som svarat för utplåningen av den information som avses i 5–7 punkten (24 § 10 punkten). Anteckningsskyldigheten enligt 24 § 5 punkten gäller mängden information som utplånats med stöd av 86 § 1 mom. 1 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om båda parterna i kommunikationen befann sig i Finland när kommunikationen försiggick).

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Försvarsministeriet lämnar årligen berättelser till riksdagens justitieombudsman, underrättelse-tillsynsutskott och till underrättelsetillsynsombudsmannen om hur metoderna för underrättelsein-hämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats.

Utskottet har mottagit den militära underrättelsemyndighetens till försvarsministeriet riktade de-taljerade rapport om hur metoderna för underrättelsein hämtning och skyddandet av civil under-rättelsein hämtning har använts och övervakats år 2019 (FM Revisionsberättelse 13.3.2020).

Försvarsministeriet uppger att det granskat alla beslut som fattats vid militärunderrättelsemyndig-heten under 2019. I samband med detta har försvarsministeriet granskat huvudstabens juridiska avdelnings laglighetskontroll av den militära underrättelseverksamheten. Försvarsministeriet har inte observerat några särskilda utvecklingsobjekt eller lagstridigt förfarande i sin laglighetsöver-vakning av militär underrättelse år 2019.

Utskottet har ingenting att anmärka med anledning av försvarsministeriets berättelse. Utskottet noterar försvarsministeriets väl påbörjade arbete för att ordna den interna laglighetskontrollen av den militära underrättelseverksamheten.

### *Skyddspolisen och Huvudstaben*

Skyddspolisen har utvecklat sin interna kontroll dels genom att organisera den interna laglighets-övervakningen som en separat funktion som tryggar tillsynens oberoende, dels genom att satsa på förhandskontroll och tillsyn i realtid. Skyddspolisen har rekryterat flera operativa jurister med uppgift att stödja underrättelseledarna när de beslutar om användningen av metoder för underrät-telsein hämtning eller om ansökning om användning av dem. Det huvudsakliga målet för utveck-lingen av tillsynen har varit att se till att skyddspolisens verksamhet omfattas av en mer heltäck-ande, systematisk och realtidsinriktad intern laglighetskontroll.

Skyddspolisen har ordnat interna kurser i civil underrättelselagstiftning för underrättelseledare och polismän. Dessutom har personalen deltagit bland annat i utbildning som ordnats av Polisyr-keshögskolan och försvarsmakten.

Inom försvarsmakten hör den interna laglighetskontrollen av den militära underrättelseverksam-heten till laglighetskontrollsektorn vid huvudstabens juridiska avdelning, som leds av försvars-maktens assessor och där det har inrättats nya tjänster uttryckligen för att övervaka lagligheten inom den militära underrättelseverksamheten. Det rättsliga stödet till cheferna för den militär un-derrättelseverksamheten har också stärkts. Nya militärjuristtjänster har inrättats. Militärjurister-na är chefernas juridiska närstöd när beslut fattas om användningen av underrättelsebefogenheter och när ansökningar om användning av dem görs. Det är dock viktigt att den egentliga interna lag-lighetskontrollen hålls åtskild från chefernas operativa juridiska sakkunnigstöd.

Enligt inkommen utredning har det ordnats utbildning i underrättelselagstiftning för personalen vid militärunderrättelsemyndigheten. Det har också konstaterats att behovet av att ordna utbild-ning är kontinuerligt med beaktande av verksamhetens karaktär och försvarsmaktens typiska upp-giftsrotation.

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

Utskottet anser att skyddspolisens och huvudstabens åtgärder för att utveckla den interna laglighetskontrollen och ordna utbildning för personalen är mycket viktiga. För att underrättelseverksamheten ska vara godtagbar och förtroendet för verksamheten ska kunna upprätthållas är det absolut väsentligt att underrättelsemyndigheterna och deras personal själva bygger upp en verksamhetskultur som respekterar rättsstaten och den lagstiftning och de grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som de i sista hand ska skydda genom att inhämta underrättelser om hot mot den nationella säkerheten.

### Utskottets centrala slutsatser

Ombudsmannens tillsynsverksamhet inleddes planenligt under det första verksamhetsåret. Utskottet noterar med tillfredsställelse att ombudsmannen har deltagit i näst intill alla sammanträden där Helsingfors tingsrätt har behandlat frågor som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Enligt utskottet har tillsynen också i övrigt varit bra och omfattande.

Vid bedömningen av laglighetskontrollens proaktiva sida konstaterar ombudsmannen i berättelsen — enligt utskottet korrekt — att ombudsmannen inte är en juridisk rådgivare till underrättelsemyndigheterna utan en självständig och oberoende laglighetsövervakare. För att på ett trovärdigt sätt i efterhand kunna bedöma lagenligheten i underrättelsemyndigheternas verksamhet är det viktigt att ombudsmannen, på det sätt som denne redan under det första året gjort, avstår från att ge underrättelsemyndigheterna långtgående juridiskt sakkunnigstöd.

Förutom underrättelsetillsynsombudsmannen har även andra myndigheter, de högsta laglighetsövervakarna och Helsingfors tingsrätt informerat underrättelsetillsynsutskottet om hur övervakningssystemet för underrättelseinhämtning fungerar och om iakttagelser som gjorts vid övervakningen. Utifrån denna information har underrättelseverksamheten bedrivits på ett ändamålsenligt sätt som respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen måste tillförsäkras tillräckliga resurser. För övervakningen av underrättelseverksamheten ska funktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna. Utifrån inkommen utredning har resurserna för den ombudsmannens verksamhet varit tillräckliga under verksamhetsåret, men frågan måste bedömas i takt med att erfarenheterna ökar och volymen av den verksamhet som är föremål för tillsyn ökar jämfört med det första, ofullständiga verksamhetsåret. Vid behov ska åtgärder vidtas för att tilldela funktionen resurser på den nivå som krävs för att säkerställa en effektiv och tillräckligt omfattande tillsyn.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har ingen ställföreträdare som, om ombudsmannen är förhindrad, har rätt att utöva de befogenheter som anges för ombudsmannen i lagen (se även GrUU 8/2018 rd, s. 6). Utskottet anser att denna brist i tillsynssystemet snabbt måste avhjälpas. Statsrådet bör utan dröjsmål vidta de åtgärder som behövs i ärendet.

Utskottet anser det vara viktigt att riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen vid sina möten diskuterar bland annat frågor som gäller tolkningen och tillämpningen av underrättelagstiftningen. Det är viktigt i synnerhet i den nuvarande situationen, där det på

## Betänkande UndUB 1/2020 rd

grund av att lagstiftningen är ny ännu inte har etablerats någon tillämpningspraxis, och särskilt i de ärenden som underrättelsemyndigheterna har rätt att besluta om utan domstolstillstånd.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Underrättelsetillsynsutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 14/2020 rd.*

### *Utskottets förslag till ställningstagande*

*Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.*

Helsingfors 15.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Kari sd  
vice ordförande Riikka Slunga-Poutsalo saf  
medlem Tarja Filatov sd  
medlem Heli Järvinen gröna  
medlem Pauli Kiuru saml  
medlem Sari Multala saml  
medlem Markus Mustajärvi vänst  
medlem Mari Rantanen saf  
medlem Veronica Rehn-Kivi sv  
medlem Juha Sipilä cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen  
utskottsråd Heikki Savola.