

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 28/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Veli-Pekka Hautamäki, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det till lagen om övervakning av underrättelseverksamheten fogas bestämmelser om en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen, som när underrättelsetillsynsombudsmannen har förhinder sköter ombudsmannens uppgifter enligt den lagen med motsvarande befogenheter.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionens motiv till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget först och främst med avseende på grundlagsutskottets praxis angående underrättelselagstiftningen. Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår ändringar i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Det föreslås att det till lagen fogas en bestämmelse om en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen.

Betänkande GrUB 4/2022 rd

(2) Underrättelsetillsynsombudsmannen har inte någon i lag föreskriven ställföreträdare. Enligt propositionen kan underrättelsetillsynsombudsmannens befogenheter enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten således inte utövas, om ombudsmannen har förhinder. Dessa befogenheter gäller avbrytande eller avslutande av användningen av en underrättelseinhämtningsmetod (15 §) och förordnande om att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt ska utplånas (15 §). När underrättelsetillsynsombudsmannen har förhinder kan man inte heller med anledning av ett klagomål vidta åtgärder i enlighet med 11 §, anföra klagan hos hovrätten i enlighet med 14 § eller ge en sådan anmärkning som avses i 17 §.

(3) Riksdagens underrättelsetillsynsutskott har vid behandlingen av underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2019 konstaterat att statsrådet utan dröjsmål bör vidta nödvändiga åtgärder för att underrättelsetillsynsombudsmannen ska få en ställföreträdare som, om ombudsmannen har förhinder, har rätt att utöva de befogenheter som i lag föreskrivs för ombudsmannen (UndUB 1/2020 rd, s. 11 och 19).

(4) Grundlagsutskottet noterar att underrättelsetillsynsombudsmannen har en central roll i laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten och att ombudsmannen har betydande befogenheter i anslutning till den. Avsaknaden av en ställföreträdare kan inverka menligt på laglighetskontrollen. Grundlagsutskottet anser att de föreslagna bestämmelserna behövs och fyller sitt syfte och föreslår att lagen godkänns med ändringarna nedan.

Behörighetsvillkor för ombudsmannens ställföreträdare

(5) Grundlagsutskottet ansåg vid stiftandet av underrättelsetillsynsstiftningen att det tillsynssystem som består av laglighetskontroll och parlamentarisk kontroll är mycket viktigt. Utskottet anser att det måste finnas ett effektivt och heltäckande system för tillsyn över underrättelseverksamheten (GrUB 4/2018 rd, s. 9, se också GrUU 35/2018 rd, s. 31, och GrUU 36/2018 rd, s. 36). I sin rättspraxis har såväl Europadomstolen som Europeiska unionens domstol lagt vikt vid rättssäkerhets- och tillsynssystemet, såsom oberoende tillsynsorgan och effektiv tillsyn (se närmare GrUU 35/2018 rd, s. 5—13, och GrUU 36/2018 rd, s. 6—13, och de rättsfall som nämns där). Utskottet har betonat vikten av att underrättelsetillsynsombudsmannen har god kompetens inom juridiken kring grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter samt laglighetskontroll (GrUB 9/2018 rd, s. 7).

(6) Enligt föreslagna 20 a § 2 mom. är behörighetsvillkor för underrättelsetillsynsombudsmannens ställföreträdare lämplig högre högskoleexamen och god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde. Behörighetsvillkoren skiljer sig till denna del från de villkor som gäller underrättelsetillsynsombudsmannen, det vill säga att ombudsmannen ska ha någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt. Enligt propositionsmotiven (s. 5) kan lämplig examen för en ställföreträdare också vara högre högskoleexamen i exempelvis förvaltningsvetenskap eller statsvetenskap.

(7) Grundlagsutskottet anser att behörighetsvillkoren för en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen bör återge att ombudsmannens uppgift i hög grad fokuserar på tillsyn över lagligheten i underrättelseinhämtningen. När ombudsmannen har förhinder måste ställföreträdaren ha en gedigen juridisk kompetens för att kunna utöva de befogenheter som hör till honom eller

Betänkande GrUB 4/2022 rd

henne. Därför är det motiverat att som behörighetsvillkor för en ställföreträdare ställa någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt.

(8) Som behörighetsvillkor för en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen föreslås också god förtroenhet med tjänstens uppgiftsområde. Grundlagsutskottet betonar att god kompetens när det gäller juridiken kring grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter samt laglighetskontroll i den goda förtroenhet med tjänstens uppgiftsområde som krävs (se även GrUB 9/2018 rd, s. 7).

Ställföreträdarens självständighet och oberoende

(9) Enligt 5 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten är underrättelsetillsynsombudsmannen självständig och oberoende i sin verksamhet. Någon motsvarande uttrycklig bestämmelse om ombudsmannens ställföreträdarens självständighet och oberoende föreslås inte bli intagen i lagen. Det föreslås dock att det i 2 mom. ska föreskrivas att ställföreträdaren inte får ha bindningar som kan äventyra en lämplig och oberoende skötsel av tillsynsuppgiften.

(10) Grundlagsutskottet anser att kravet på självständighet och oberoende i 5 § är så betydande med tanke på en ändamålsenlig övervakning av underrättelseverksamheten att det uttryckligen måste föreskrivas att kravet tillämpas på en ställföreträdare för ombudsmannen.

Utnämningsförfarande

(11) Regeringen föreslår att statsrådet förordnar ställföreträdaren bland ombudsmannens personal för tre år i sänder. Innan förordnandet meddelas ska underrättelsetillsynsombudsmannen höras och underrättelsetillsynsutskottet ges tillfälle att yttra sig i frågan.

(12) Förfarandet för förordnande av en ställföreträdare motsvarar i huvuddrag förfarandet för val av underrättelsetillsynsombudsman, och till denna del finns det ingenting att anmärka mot bestämmelserna med avseende på grundlagen. Grundlagsutskottet anser dock inte att det med tanke på utövandet av statsrådets beslutanderätt är helt korrekt att statsrådets beslutanderätt i praktiken begränsas till en mycket snäv personkrets. Det är möjligt att det bland ombudsmannens personal finns exempelvis endast en tjänsteman som uppfyller behörighetsvillkoren för ställföreträdare.

(13) Med tanke på tjänstemannens ställning och uppgifter kan det enligt propositionen inte anses oskäligt att utan tjänstemannens samtycke förordna tjänstemannen till ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen. Grundlagsutskottet noterar att enbart ett omnämnande i motiveringen inte kan förplikta en tjänsteman att åta sig ett ställföreträdarskap utan samtycke. Utskottet anser inte heller att det är korrekt att en tjänsteman kan förordnas till ställföreträdare utan dennes samtycke.

(14) Grundlagsutskottet föreslår därför att 20 a § i lagförslaget ändras så att posten som ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen kopplas till tjänsten som ledande sakkunnig inom underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. Det föreslås således att det i lagen direkt föreskrivs att den ledande sakkunniga är ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen när denne har förhinder.

Betänkande GrUB 4/2022 rd

Underrättelsetillsynsombudsmannens resurser

(15) Grundlagsutskottet konstaterade i samband med stiftandet av underrättelselagstiftningen att underrättelsetillsynsombudsmannen 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). Utskottet ansåg det vara uppenbart att en organisation av den omfattning som då föreslogs (ombudsmannen, två sakkunnigtjänstemän, en assistent) inte kan utföra heltäckande tillsyn på behörigt och effektivt sätt. Utskottet ansåg att det var nödvändigt att dimensionera resurserna måste dimensioneras så att de blir betydligt större för att tillsynen ska vara tillräcklig, heltäckande och effektiv (GrUB 9/2018 rd, s. 9). Grundlagsutskottet fäster fortfarande uppmärksamhet vid att underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen måste tilldelas tillräckliga resurser.

DETALJMOTIVERING

(16) 20 a §. Ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen. Utskottet föreslår att det i 1 mom. görs en ändring som framgår närmare av utskottets överväganden, enligt vilken en tjänsteman som nämns direkt i lag, den ledande sakkunniga vid underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen, är ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen. Dessutom föreslås det att det till 1 mom. fogas ett omnämnande av att kraven i 5 § 2 mom. också ska tillämpas på den ledande sakkunniga.

(17) I paragrafens 2 mom. föreslås en ändring som beskrivs närmare i utskottets överväganden och som gäller den utbildning som den ledande sakkunniga förutsätts ha.

(18) Till följd av ändringarna i 1 mom. bör ändringar göras också i 3 mom.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 28/2022 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Lag

om ändring av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) en ny 20 a § som följer:

20 a §

Ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen

Inom underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen finns en ledande sakkunnig som när ombudsmannen har förhinder är ställföreträdare för ombudsmannen och sköter ombudsmannens uppgifter enligt denna lag, med motsvarande befogenheter. På den ledande sakkunniga tillämpas 5 § 2 mom. när han eller hon är ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen.

Behörighetsvillkor för den ledande sakkunniga är någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt och god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde. Den ledande sakkunniga får inte ha bindningar som kan äventyra en lämplig och oberoende skötsel av tillsynsuppgiften.

Den ledande sakkunniga utnämns av statsrådet. Före utnämningen ska underrättelsetillsynsombudsmannen höras och underrättelsetillsynsutskottet ges tillfälle att yttra sig i frågan. ~~Förordnandet till ställföreträdare upphör när ställföreträdaren inte längre hör till ombudsmannens personal eller annars blir förhindrad att sköta uppgifter som hör till ombudsmannens personal.~~

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande GrUB 4/2022 rd

Helsingfors 30.9.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.