

## Lagutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den**

**Till försvarsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 203/2017 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- äldre justitieombudsmannasekreterare Minna Ketola, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Reijo Lahtinen, inrikesministeriet
- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- enhetschef Päivi Antikainen, kommunikationsministeriet
- biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen, justitiekanslersämbetet
- justitieråd Ilkka Rautio, högsta domstolen
- justitieråd Petri Helander, högsta förvaltningsdomstolen
- hovrättsråd Jaakko Rautio, Helsingfors hovrätt
- lagman Tuomas Nurmi, Helsingfors tingsrätt
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Anssi Hiivala, Riksåklagarämbetet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- kriminalinspektör Markus Terenius, centralkriminalpolisen
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- biträdande chef Olli Kolstela, skyddspolisen
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- förvaltningsdirektör Ara Haikarainen, Suomen Erillisverkot Oy
- styrelseledamot Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- människorättsexpert Matti Jutila, Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- ordförande Kimmo Vanne, Finlands domareförbund
- jurist Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- Amnesty International Finländska sektionen rf.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmänt*

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om militär underrättelseverksamhet. Genom den föreslagna lagen får militärunderrättelsemyndigheterna befogenheter att använda underrättelsemetoder för att inhämta information om yttre hot för att den högsta statsledningen ska kunna fatta beslut och för att försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter i situationer där det med fog kan antas att man genom metoderna kan få information med avseende på ett underrättelseuppdrag.

Propositionen har ett nära samband med propositionerna med förslag till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (RP 202/2017 rd) och lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2018 rd) och lagen om ändring av 10 § i Finlands grundlag (RP 198/2017 rd). Dessutom har propositionen ett nära samband med förslaget till ändring av riksdagens arbetsordning, som innehåller närmare bestämmelser om ordnandet av den parlamentariska kontrollen (TKF 1/2018 rd). Behandlingen av lagförslagen om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet pågår fortfarande i riksdagen, men riksdagen antog den 3 oktober 2018 lagen om ändring av 10 § i grundlagen (GrUB 4/2018 rd). Lagändringen stadfästes den 5 oktober 2018 (817/2018) och trädde i kraft den 15 oktober 2018. Dessutom antog riksdagen den 20 december 2018 lagen om övervakning av underrättelseverksamheten och ändringarna av riksdagens arbetsordning (GrUB 9/2018 rd och GrUB 10/2018 rd).

Lagutskottet har tidigare lämnat ett utlåtande om övervakningen av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd). I anslutning till det nu föreliggande utlåtandet lämnar utskottet samtidigt ett utlåtande om propositionen om civil underrättelseinhämtning. I utlåtandet inriktar sig lagutskottet på de frågor som har störst relevans för utskottets ansvarsområde.

De föreslagna lagarna bildar ett krävande och komplext lagstiftningspaket av stor principiell betydelse. De underrättelsemetoder som föreslås för den civila och den militära underrättelseverksamheten motsvarar metodologiskt de hemliga metoderna för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen (872/2011) och de hemliga tvångsmedlen enligt 10 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011). Underrättelsemetoderna används dock i andra syften och omgivningar, eftersom un-

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

derrättelseinhämtning inte går ut på att förhindra, avslöja eller utreda brott. När det gäller propositionen om militär underrättelseverksamhet bör det särskilt påpekas att åtskilliga av de nya befogenheterna är helt nya för de militära myndigheterna, medan polisen också tidigare på grundval av brott har utövat de befogenheter som avses i 5 kap. i polislagen, även om de tilldelats polisen stegvis genom åren. Propositionen om militär underrättelseverksamhet är därför av stor betydelse och har stor räckvidd. De föreslagna metoderna för underrättelseinhämtning är av stor betydelse också därför att de ingriper i grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, däribland skyddet för privatlivet och förtroliga meddelanden. När underrättelsemyndigheterna ges så betydande befogenheter måste det enligt lagutskottet absolut som motvikt finnas ett externt oberoende övervakningssystem med starka befogenheter. Tillsynen måste säkerställa förtroendet för att underrättelseverksamheten bedrivs korrekt och att individens rättssäkerhet fullföljs. I ljuset av det som sägs ovan är det ändå viktigt att noga följa hur de föreslagna lagarna fungerar.

### *Allmänna bestämmelser*

*Respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt allmänna principer*

Lagutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande om propositionen (GrUU 36/2018 rd, s. 15—16) och föreslår för försvarsutskottet att det till den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet fogas en liknande bestämmelse om respekt för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som den i 1 kap. 2 § i polislagen:

*Militärunderrättelsemyndigheterna ska respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och vid utövning av sina befogenheter bland de alternativ som kan motiveras välja det som bäst tillgodoser dessa rättigheter.*

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande (s. 17) föreslår lagutskottet dessutom att lagförslagets 5 § om proportionalitetsprincipen ändras så att det föreskrivs om inskränkning av rättigheter i stället för om kränkning av rättigheter samt att bestämmelsen kompletteras med ett krav på att en åtgärd för militär underrättelseinhämtning faktiskt är lämplig för syftet:

### *Proportionalitetsprincipen*

Den militära underrättelseinhämtningens åtgärder ska vara försvarbara i förhållande till hur *viktiga de uppgifter är som erhålls genom informationsinhämtningen och till hur brådskande underrättelseuppdraget är*, till det eftersträvade målet för den militära underrättelseinhämtningen, till föremålet för den militära underrättelseinhämtningen, till den *begränsning* av rättigheter som andra orsakas av att en underrättelseåtgärd används samt till andra omständigheter som påverkar saken. *Åtgärden bör även ge tillräckliga faktiska möjligheter att nå upp till de godtagbara mål som ställts upp för den militära underrättelseinhämtningen.*

Likaså bör lagförslagets 6 § om principen om minsta olägenhet enligt grundlagsutskottet kompletteras med ett krav på att underrättelseinhämtningen gör intrång på meddelandehemligheten så

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

riktat och begränsat som möjligt (s. 18). Enligt lagutskottet kan kravet utformas exempelvis på följande sätt:

*Vid underrättelseinhämtning ska ingrepp i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden alltid ske så riktat och begränsat som möjligt.*

Enligt grundlagsutskottets utlåtande (s. 18) bör lagförslagets 8 § om förbud mot diskriminering kompletteras med ett förbud mot diskriminering på grund av kön och förteckningen över diskrimineringsgrunder i samma paragraf utformas så att den inte är uttömmande. Utan dessa ändringar kan lagförslaget enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Vidare anser grundlagsutskottet att uttrycket "enbart" i 8 § andra meningen är oklart. Dessutom är paragrafen och dess motivering motstridiga. Med hänsyn till att syftet med bestämmelsen är att säkerställa att inriktningen av underrättelseinhämtningen inte är diskriminerande, anser grundlagsutskottet att formuleringen av bestämmelsen måste justeras så att den motsvarar detta syfte.

Enligt lagutskottets uppfattning kan bestämmelsen ges en mer allmän utformning exempelvis på följande vis:

Förbud mot *diskriminerande underrättelseverksamhet*

*Inriktningen av åtgärderna inom den militära underrättelseinhämtningen ska göras på ett icke-diskriminerande sätt.*

### **Metoder för underrättelseinhämtning**

*Allmänna förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning*

I 11 § i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet föreskrivs det om förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om en för alla metoder för underrättelseinhämtning gemensam förutsättning för användning, dvs. att "det med fog kan antas att man genom metoden kan få information med avseende på ett underrättelseuppdrag".

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 36/2018 rd, s. 19) dock att det i propositionen föreslås att det delvis föreskrivs på olika sätt om de allmänna förutsättningarna för varje enskild metod för underrättelseinhämtning.

Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande (s. 19) lagförslagets 11 § 1 mom. om den allmänna förutsättningen för användning av en metod för underrättelseinhämtning och konstaterade att underrättelseverksamheten allmänt taget måste vara förknippad med ett nödvändighetskrav. I utlåtandet sägs vidare att underrättelseverksamhetens särprägel och den föreslagna regleringens stora räckvidd talar för att 11 § i lagförslaget preciseras också på så sätt att det till förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning fogas ett krav på att den information som kan antas inhämtas är viktig. Därigenom kan också användningen av metoderna för underrättelseinhämtning inriktas bättre och med beaktande av proportionalitetsprincipen.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

Lagutskottet anser att grundlagsutskottets anmärkningar är viktiga. Försvarsutskottet bör begrunda hur grundlagsutskottets anmärkning kan beaktas i 11 §.

### *Hemfrid*

Åtskilliga av de föreslagna metoderna för underrättelseinhämtning har relevans för skyddet för hemfriden. Enligt propositionsmotiven (s. 364) gäller detta systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperation, bevisprovokation genom köp och platsspecifik underrättelseinhämtning. I motiven (s. 364) sägs att ingen av de ovan nämnda metoderna får riktas mot "utrymmen som används för stadigvarande boende". Det är tillåtet att använda metoderna täckoperation och bevisprovokation genom köp i en bostad endast om tillträde till eller vistelse i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden.

Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande (GrUU 36/2018 rd, s. 37) att regeringen valt uttrycket "utrymme som används för stadigvarande boende" i samband med bestämmelserna om befogenheter i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Grundlagsutskottet menar att ett sådant begrepp kan användas exempelvis när uttrycket "ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende" förstås avse hemfrid i konstitutionell mening och täcker alla slag av utrymmen för boende av permanent natur. Enligt grundlagsutskottet bör därför ordalydelsen ändras så att bestämmelserna hänvisar till "utrymme som används för boende av permanent natur" i stället för "utrymme som används för stadigvarande boende". Alternativt måste försvarsutskottets betänkande klargöra saken noggrant i fråga om varje relevant befogenhet särskilt.

Anmärkningen om utrymmen som används för boende av permanent natur påverkar flera paragrafer i lagen om militär underrättelseverksamhet. Lagutskottet föreslår därför för försvarsutskottet att 11 § om de allmänna förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning får en ny bestämmelse som följer:

*Metoder för underrättelseinhämtning får inte riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur.*

Formuleringen bör beaktas också i 52 och 53 § om platsspecifik underrättelseinhämtning.

Lagutskottet påpekar att 53 § 1 mom. om beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning också i övrigt till sin utformning avviker från motsvarande bestämmelse i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (RP 202/2017 rd, lagförslag 1, 5 a kap. 27 §). Utskottet anser att bestämmelserna bör ha samma struktur. Därför föreslår lagutskottet att 53 § 1 mom. ändras så att det får följande lydelse:

Beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning ska fattas av domstol, när den riktas mot en *annan* hemfridsskyddad plats *än en plats som används för boende av permanent natur* eller mot en plats som allmänheten inte har tillträde till eller dit tillträdet för allmänheten har begränsats eller förhindrats under den tid då den platsspecifika underrättelseinhämtningen genomförs, på yrkande av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

Bestämmelser om täckoperationer och bevisprovokation genom köp finns i 41 och 45 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. De föreslagna bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp påminner om det som föreskrivs om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. 28 och 35 § i polislagen. Befogenheten att utföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp i hemfridskyddade lokaler har i lagförslaget kopplats till ett krav på aktiv medverkan från den som använder bostaden (41 § 3 mom. och 45 § 4 mom.).

Enligt grundlagsutskottet (GrUU 36/2018 rd, s. 38) strider bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp i 41 § 3 mom. och 45 § 4 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet mot 10 § i grundlagen. De måste därför strykas ur lagförslaget. Eftersom det i fråga om olika befogenheter föreskrivs att utrymmen som används för stadigvarande boende ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde, måste 41 § 3 mom. och 45 § 4 mom. enligt grundlagsutskottet också kompletteras med ett uttryckligt omnämnande om att utrymmen som används för boende av permanent natur ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde.

Därför föreslår lagutskottet att *41 § 3 mom. och 45 § 4 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet* stryks. Enligt lagutskottets uppfattning finns det inget behov av att i 41 och 45 § ta in en särskild bestämmelse om att utanför befogenhets tillämpningsområde ställa boende av permanent natur, i det fall att en bestämmelse om begränsning fogas till bestämmelsen om de allmänna förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning i 11 §, på det sätt som lagutskottet föreslår ovan.

Enligt 40 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet får anordningar, metoder och programvara som används för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning eller teknisk observation av utrustning installeras i utrymmen som används för stadigvarande boende endast om domstolen har gett tillstånd till det på yrkande av huvudstabens underrättelsechef eller på yrkande av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 36/2017 rd, s. 38) strider bestämmelserna mot 10 § i grundlagen och måste därför strykas ur lagförslaget. Eftersom det i fråga om olika befogenheter föreskrivs att utrymmen som används för stadigvarande boende ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde, måste enligt grundlagsutskottet 40 § 2 mom. också kompletteras med ett uttryckligt omnämnande i lag om att utrymmen som används för boende av permanent natur ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde.

Därför föreslår lagutskottet att *40 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet* stryks. Enligt lagutskottets uppfattning finns det inget behov av att i 40 § 2 mom. ta in en särskild bestämmelse om att utanför befogenhets tillämpningsområde ställa boende av permanent natur, i det fall att en bestämmelse om begränsning fogas till bestämmelsen om de allmänna förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning i 11 §, på det sätt som lagutskottet föreslår ovan.

I propositionen om civil underrättelseinhämtning finns en bestämmelse som motsvarar 40 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet (RP 202/2017 rd, lagförslag 1, 5 a kap. 16 §). Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om propositionen om civil underrättelseinhämtning

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

(GrUU 35/2018 rd, s. 33) att 5 a kap. 16 § 1 mom. i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik måste kompletteras med ett omnämnande om att rätten att installera en anordning, metod eller programvara inte gäller utrymmen som används för boende av permanent natur. Lagutskottet ser det som motiverat att bestämmelserna i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik respektive lagen om militär underrättelseverksamhet är enhetliga. Lagutskottet föreslår därför att 40 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kompletteras som följer:

*Anordningar, metoder och programvara får inte installeras eller avinstalleras i utrymmen som används för boende av permanent natur.*

I 27 § i lagen om militär underrättelseverksamhet finns bestämmelser om beslut om optisk observation. Enligt 1 mom. första meningen ska beslut om optisk observation av en person som har berövats sin frihet fattas av domstol på yrkande av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman.

Lagutskottet noterar att den föreslagna bestämmelsen avviker från vad som föreskrivs i 5 kap. 20 § i polislagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska beslut om optisk observation fattas av domstolen på yrkande av en anhållningsberättigad polisman, om observationen riktas mot ett hemfridsskyddat utrymme eller en annan plats som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen eller mot en person som berövats sin frihet på grund av brott. Det betyder att domstolens beslutanderätt är mer begränsad i 27 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet än i gällande 5 kap. 20 § i polislagen.

Lagutskottet anser att nämnda 27 § bör justeras så att den till denna del i högre grad motsvarar gällande lagstiftning. Vid utformningen av bestämmelsen måste dock det tillägg till 11 § som föreslås till följd av grundlagsutskottets utlåtande beaktas. Enligt tillägget får metoder för underrättelseinhämtning inte riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur. Lagutskottet föreslår således att första meningen i 27 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ändras så att beslut om optisk observation fattas av domstol på yrkande av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman, när observationen riktas mot ett annat utrymme som är skyddat av hemfrid enligt 24 kap. 11 § i strafflagen än ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot en person som berövats sin frihet. Lagutskottet konstaterar att begreppet hemfrid i konstitutionell mening inte nödvändigtvis sammanfaller med definitionen av hemfridsskyddade platser i 24 kap. 11 § i strafflagen. I den form lagutskottet föreslår får första meningen i 27 § 1 mom. följande lydelse:

*Beslut om optisk observation (utesl.) ska fattas av domstol på yrkande av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman, när observationen riktas mot ett annat utrymme som är skyddat av hemfrid enligt 24 kap. 11 § i strafflagen än ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot en person som berövats sin frihet.*

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

### *Inhämtande av basstationsuppgifter*

Enligt grundlagsutskottet bör det fastställas en maximal varaktighet för sådant inhämtande av basstationsuppgifter som avses i 37 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet (GrUU 36/2018 rd, 21). Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Följaktligen bör 38 § 2 mom. enligt lagutskottet ändras som följer:

*Tillstånd får beviljas och beslut fattas för högst sex månader åt gången. Om tillståndet eller beslutet gäller en viss tid före tillståndet beviljades eller beslutet fattades, kan tiden vara längre än sex månader.*

### *Beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp*

Enligt förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska det krävas domstolstillstånd för användning av vissa metoder för underrättelseinhämtning. Det gäller teknisk avlyssning av personer som berövats sin frihet, optisk observation av personer som berövats sin frihet, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, platsspecifik underrättelseinhämtning i hemfridsskyddade lokaler eller motsvarande platser och teleövervakning av någon annan än en statlig aktör.

Enligt 43 § och 46 § i lagförslaget ska däremot huvudstabens underrättelsechef i stället för en domstol besluta om en täckoperation och om bevisprovokation genom köp. Det är enligt grundlagsutskottet en olämplig lösning som inte heller i tillräcklig grad tar hänsyn till de grundrättighets- och människorättsaspekter som anknyter till användningen av metoderna. Grundlagsutskottet ansåg det motiverat att beslut om en täckoperation och om bevisprovokation genom köp anförtros domstolen (GrUU 36/2018 rd, s. 22).

Enligt en tilläggsutredning från försvarsministeriet kan täckoperationer inom den militära underrättelseverksamheten vara mycket långvariga och känsliga. Operationerna kräver ett högt mått av förtroende. För att garantera att den som utför en täckoperation inte hotas till liv eller säkerhet är det därför viktigt att minimera antalet personer som känner till operationen.

Eftersom beslut om en täckoperation enligt den föreslagna bestämmelsen endast kan fattas för sex månader åt gången, kommer det under en långvarig operation att fattas flera beslut. Om en domstol skulle fatta beslut om en täckoperation, kunde en och samma täckoperation bli behandlad av flera domare, varvid också antalet personer som känner till operationer skulle öka. Försvarsministeriet påpekade också att domstolen skulle fatta beslut endast i fråga om täckoperationer på finskt territorium, och att sådana operationer i praktiken är exceptionella, plötsliga och kortvariga.

Dessutom har lagutskottets uppmärksamhet fästs vid att inte heller täckoperationer som enligt den gällande polislagen utförs i syfte att förebygga och avslöja brott förutsätter beslut av domstol. Endast om avsikten är att information som fåtts genom en täckoperation ska användas i rät-

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

tegång såsom en utredning till stöd för att någon är skyldig, ska den polisman som fattat beslut om täckoperationen låta domstolen avgöra om det fanns förutsättningar för en täckoperation. Syftet med en täckoperation inom militär underrättelseverksamhet är dock inte att inhämta utredningar till stöd för att någon är skyldig. Lagutskottet har likaså uppmärksamgjorts på att underrättelse-tillsynsombudsmannens rättsliga efterhandskontroll täcker användningen av såväl metoder för domstolssanktionerad underrättelseinhämtning som alla andra metoder för underrättelseinhämtning. Ombudsmannens tillsyn är således heltäckande. I förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet förutsätts dessutom att underrättelsetillsynsombudsmannen informeras om varje yrkande och beslut om användning av en metod för underrättelseinhämtning.

Försvarsministeriet har hänvisat till de nämnda omständigheterna också när det gäller beslut om bevisprovokation genom köp. Bevisprovokation genom köp är en okonventionell befogenhet, som innebär att underrättelsetjänsteman ges rätt att utan tjänsteansvar bryta mot vissa straffrättsliga förbud. Syftet med bevisprovokation genom köp är inte att utföra en civilrättslig rättshandling, utan att inhämta information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Bevisprovokation genom köp måste utföras under hemlighållande av identiteten för den som utför handlingen.

Utifrån det som återgetts ovan anser lagutskottet att det finns goda grunder såväl för att en domstol ska besluta om täckoperationer och bevisprovokation genom köp som för att beslutet ska fattas av huvudstabens underrättelsechef. Samtidigt måste det säkerställas att underrättelsetillsynsombudsmannen får de resurser som krävs för en effektiv och heltäckande tillsyn. Lagutskottet anför att försvarsutskottet noggrant bedömer frågan och då beaktar det som sägs ovan.

### *Platsspecifik underrättelseinhämtning*

Med platsspecifik underrättelseinhämtning avses enligt 52 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet underrättelseinhämtning för att hitta föremål, egendom, handlingar eller information eller utröna omständigheter i något annat utrymme än ett utrymme som används för stadigvarande boende eller ett utrymme beträffande vilket det finns anledning att anta att underrättelseinhämtningen kommer att omfatta information som någon enligt rättegångsbalken har skyldighet eller rätt att vägra vittna om. Grundlagsutskottet konstaterade att den föreslagna regleringen skiljer sig från den gällande lagstiftningen om husrannsakan, som i efterhand kan föras till domstol för prövning. Högsta domstolen har utvidgat denna efterhandskontroll till platsgenomsökning på andra än hemfridsskyddade platser (HD:2017:40, bokföringsbyrå). Grundlagsutskottet menar att domstolens förhandstillstånd för platsspecifik underrättelseinhämtning inte ersätter efterhandskontrollen, eftersom den som är föremål för åtgärden inte kan delta i det beslut som fattas på förhand. Grundlagsutskottet anser det nödvändigt att också i den nu aktuella situationen föreskriva om efterhandskontroll (GrUB 36/2018 rd, s. 34).

Lagutskottet konstaterar att den platsspecifika underrättelseinhämtning som avses i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet inte gäller husrannsakan, eftersom utrymmen som används för permanent boende enligt det som sägs ovan måste ställas utanför tillämpningsområdet för samtliga metoder för underrättelseinhämtning. Bedömningen av behovet av efterhandskontroll måste dessutom beakta att det i regel uttryckligen är domstolen som fattar beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning, vilket inte är fallet när det gäller husrannsakan enligt tvångs-

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

medelslagen. Domstolen bedömer redan på förhand, i samband med behandlingen av tillståndsärendet, förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning. Det avviker från efterhandskontrollen i fråga om husrannsakan, där domstolen i efterhand bedömer förutsättningarna för husrannsakan och det förfarande som tillämpats vid husrannsakan. Vidare bör det beaktas att också underrättelsetillsynsombudsmannen enligt den föreslagna regleringen har rätt att delta i behandlingen av tillståndsärenden som rör metoder för underrättelseinhämtning. Nedan redogörs närmare för ombudsmannens rätt att uttrycka sin åsikt om ansökan innan tingsrätten fattar beslut i ärendet.

Det är dessutom särskilt betydelsefullt att den föreslagna platsspecifika underrättelseinhämtningen uttryckligen är föremål för underrättelsetillsynsombudsmannens efterhandskontroll. Varje yrkande på användning av en metod för underrättelseinhämtning som föreläggs domstol och varje domstolsbeslut samt beslut fattat av en underrättelsemyndighet ska enligt förslaget lämnas till underrättelsetillsynsombudsmannen för kännedom. Ombudsmannen kan då reagera om något i ett yrkande eller beslut strider mot lagstiftningen. Klagomål kan dessutom 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. Vidare kan den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning begära att ombudsmannen undersöker lagenligheten i underrättelseverksamheten. Någon motsvarande tillsynsmekanism finns inte i fråga om husrannsakan. Underrättelsetillsynsombudsmannens tillsyns rätt begränsar inte heller de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.

Lagutskottet anser därför att det inte är motiverat eller nödvändigt att föreskriva om särskild efterhandskontroll i domstol när det gäller platsspecifik underrättelseinhämtning.

### *Kopiering respektive kopiering av försändelser*

Enligt 55 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet har militärunderrättelsemyndigheterna rätt att kopiera ett brev eller en annan försändelse innan den anländer till mottagaren. Beslut om kopiering ska fattas av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman (57 §). Grundlagsutskottet anser det motiverat beslut om kopiering — möjligen med undantag av brådskande fall — hänförs till domstol (GrUU 36/2018 rd, s. 22).

Enligt utredning till lagutskottet avser "kopiering" i 54 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet en sedvanlig metod som kan innebära exempelvis fotografering av en topografisk karta eller en schematisk bild. Däremot anknyter "kopiering av försändelser" i 55 § i lagförslaget i princip till skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Det kan därför anses motiverat att beslut om kopiering av försändelser hör till en domstol. Lagutskottet föreslår därför att lagförslagets paragraf om beslut om kopiering ändras som följer:

### *Beslut om kopiering och om kopiering av försändelser*

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

Beslut om kopiering *enligt 54 §* ska fattas av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman. Beslutet ska fattas skriftligen.

Om ett ärende inte tål uppskov, får också någon annan än en sådan tjänsteman vid en militärunderrättelsemyndighet som avses i 1 mom. i ett enskilt fall besluta om kopiering, till dess att den tjänsteman som avses i 1 mom. har avgjort saken. Ärendet ska ges till den tjänsteman som avses i 1 mom. för avgörande så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden för underrättelseinhämtning började användas.

*Beslut om kopiering av försändelser enligt 55 § ska fattas av domstol på yrkande av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman.*

*Om det ärende som avses i 3 mom. inte tål uppskov, får huvudstabens underrättelsechef eller en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman besluta om kopiering av en försändelse till dess domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas. När sakens brådskande natur kräver det får ett beslut om kopiering av en försändelse dokumenteras efter det att försändelsen kopierats.*

### **Förfarandet i domstol**

*Underrättelseombudsmannens rätt att närvara, yttra sig och anföra klagan*

Enligt förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska det krävas domstolstillstånd för användning av åtskilliga metoder för underrättelseinhämtning. Syftet med domstolskontrollen är att säkerställa att underrättelseverksamheten är lagenligt och beaktar de allmänna principerna och förutsättningarna för alla metoder för underrättelseinhämtning och de särskilda förutsättningarna för varje metod. Samtidigt ska också de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas. Kravet på förhandstillstånd av domstol är en viktig rättsskyddsgaranti och det är därför väsentligt att domstolskontrollen är grundlig och trovärdig. Domstolen måste därför få de uppgifter som den behöver för en bedömning av tillståndsyrkandet. Underrättelsemyndigheten är skyldig att lämna domstolen dessa uppgifter och skyldig att påvisa att de allmänna principerna och de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av en metod för underrättelseinhämtning uppfylls.

Enligt 113 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska ett tillståndsärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning behandlas vid Helsingfors tingsrätt. Lagutskottet ansåg i sitt utlåtande om övervakning av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd — RP 199/2017 rd) motiverat att centralisera kontrollen, eftersom det på bästa sätt säkerställer att domstolen har behövlig kompetens och sakkunskap. Det är dessutom nödvändigt att se till att domstolarna ges tillräckliga resurser för utbildning av domarna, eftersom metoderna för underrättelseverksamhet inte är kopplade till förhindrande, avslöjande eller utredning av brott utan till en mer obestämd verksamhetsmiljö. Det är alltså frågan om en uppgift som är ny för domstolarna.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

Grundlagsutskottet noterade i sitt utlåtande (GrUU 36/2018 rd, s. 35) att underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman enligt propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) har rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod (14 § i förslaget till lag om övervakning av underrättelseverksamheten). Grundlagsutskottet ansåg dock att det bör föreskrivas om underrättelseombudsmannens ställning i tillståndsprocessen på så sätt att denne har rätt att uttrycka sin åsikt om ansökan innan tingsrätten fattar sitt beslut. Ändringen är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Också lagutskottet bedömde, med avseende på utskottets ansvarsområde, i sitt utlåtande om propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd — RP 199/2017 rd) förslaget att ge underrättelseombudsmannen närvarorätt vid domstolsbehandlingen. Utskottet stannade för att det är befogat att ge ombudsmannen mer omfattande rättigheter att delta i domstolsbehandlingen av tillståndsärenden. I synnerhet ansåg lagutskottet att underrättelseombudsmannens erfarenhet och expertis talar för att ombudsmannen ska ges rätt att yttra sig och ställa frågor, eftersom det gör behandlingen av tillståndsärendena mer fördjupad och allsidig. Jämfört med enbart närvarorätt för ombudsmannen skulle domstolen få bättre möjligheter att analysera informationen och fatta behöriga beslut. Då blir domstolskontrollen effektiv och rättssäkerheten tillgodoses i de tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning.

I samma utlåtande ansåg lagutskottet att det är möjligt att lagstifta om mer omfattande rättigheter än närvarorätt på ett sätt som lämpar sig för det nuvarande processrättsliga systemet. Utskottet ansåg det lämpligt med exempelvis en formulering enligt vilken "domstolen ska ge underrättelseombudsmannen tillfälle att bli hörd". Den föreslagna formuleringen ger ombudsmannen möjlighet att utöva sin yttranderätt. Ombudsmannen ska själv avgöra om han eller hon vill utnyttja denna rättighet. Att ombudsmannen inte är närvarande vid sammanträdet skjuter därför inte fram eller förlänger inte behandlingen eller avgörandet av tillståndsärendet. Om ombudsmannen utnyttjar det här tillfället att bli hörd kan han eller hon också framföra sina synpunkter och ställa frågor vid sammanträdet. Med hänsyn till detta — och till att ombudsmannens titel ändras till "underrättelsetillsynsombudsmannen" (GrUB 9/2018 rd, s. 3) — föreslår lagutskottet att 113 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kompletteras med följande bestämmelse:

*Underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman ska ges tillfälle att bli hörd vid behandlingen av ett tillståndsärende som rör en metod för underrättelseverksamhet.*

Grundlagsutskottet noterar i fråga om 113 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet bestämmelsen om rätten att vid Helsingfors hovrätt anföra klagan mot ett beslut i ett tillståndsärende (6 mom.). Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelsen preciseras i fråga om vem som har rätt att anföra klagan. Dessutom anser grundlagsutskottet att underrättelseombudsmannen måste ges rätt att hos hovrätten anföra klagan över tingsrättens beslut.

Grundlagsutskottet noterade i sitt betänkande om övervakning av underrättelseverksamheten (GrUB 9/2018 rd, s. 6 och 12) ombudsmannens rätt att anföra klagan. Grundlagsutskottet ansåg att underrättelagstiftningen mer allmänt bör ge ombudsmannen rätt att hos hovrätten anföra klagan över tingsrättens beslut om underrättelseinhämtningsmetoder och att den rätten bör gälla

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

åtgärder för underrättelseinhämtning, uppskjutande av underrättelse om åtgärder och beslut om att inte underrätta föremålet för åtgärden. Grundlagsutskottet föreslog för tydlighetens skull att det i 14 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten införs en allmän bestämmelse om ombudsmannens rätt att anföra klagan. Riksdagen godkände den 20 december 2018 lagen med denna ändring.

Lagutskottet konstaterar att bestämmelsen om rätt att anföra klagan i 113 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet i hög grad motsvarar de gällande bestämmelserna om domstolsbehandlingen av metoder för hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel i polislagen och tvångsmedelslagen (5 kap. 45 § i polislagen och 10 kap. 43 § i tvångsmedelslagen). I dessa bestämmelser definieras inte vilka som har rätt att anföra klagan, men det anses klart att föremålet för hemligt inhämtande av information och tvångsmedel samt den tjänsteman som yrkat på detta alltid har rätt att anföra klagan över domstolens beslut. På samma sätt ser lagutskottet det som klart att den som är föremål för underrättelseinhämtning och den tjänsteman som yrkat på användning av en metod för underrättelseinhämtning har rätt att anföra klagan över beslutet i ett tillståndsärende. Med hänsyn till det som sagts ovan finns det enligt lagutskottet ingen anledning att precisera momentet. För tydlighetens skull är det ändå motiverat att till momentet foga en bestämmelse om underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att anföra klagan. Det är i linje med 14 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Utskottets förslag till bestämmelse lyder som följer:

*Också underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföra klagan över ett beslut i ett tillståndsärende som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning.*

### *Domstolens sammansättning*

Enligt 113 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet är tingsrätten domförrätt med ordföranden ensam. Grundlagsutskottet föreslog i sitt utlåtande om propositionen om militär underrättelseverksamhet (GrUU 36/2018 rd, s. 35) att försvarsutskottet bör överväga en utökning av den sammansättning som beslutar i tillståndsärenden, så att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning åtminstone i princip behandlas exempelvis i en sammansättning med två domare i överensstämmelse med den nya bestämmelsen i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken.

Riksdagen godkände den 20 december 2018 lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Enligt 15 § i den lagen kan underrättelsetillsynsombudsmannen förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd). Ombudsmannen kan då meddela ett interimistiskt förordnande som utan dröjsmål ska föras till domstolen. Domstolen kan fastställa eller häva det interimistiska förordnandet eller ändra ett förordnande om avbrytande till ett förordnande om avslutande. Vid riksdagsbehandlingen av ärendet ändrades 15 § 3 mom. i lagförslaget så att sammansättningen med en domare ska förstärkas med en lagfaren ledamot, om det inte är uppenbart obefogat med hänsyn till ärendets art (GrUB 9/2018 rd). Domstolsbehandlingen i de fall som avses i paragrafen utgör enligt lagutskottets uppfattning särskilda situationer. Det kan därför anses motiverat att de normalt ska behandlas i en sammansättning med två domare.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

Vid behandling av ett tillståndsärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning är det enligt utskottet likväl inte motiverat eller nödvändigt att domstolen avgör ärendet i en sammansättning med två domare. Propositionens grundbestämmelse om en sammansättning med en domare kan därför anses ändamålsenlig och tillräcklig. Det motsvarar det rådande läget i fråga om beslut om hemligt inhämtande av information och om hemliga tvångsmedel. Lagutskottet noterar dessutom att den ändring av rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 januari 2019 tillåter smidigare sammansättningar i domstolen och utökar domstolens prövningsrätt (RP 200/2017 rd, s. 13, och LaUB 2/2018 rd). Utöver att reformen införde en sammansättning med två domare utvidgades också tillämpningen av endomarsammansättningar till allvarigare brott än tidigare. Tidigare kunde ett brottmål behandlas i endomarsammansättning i tingsrätten om det för den gärning som avses i åtalet kan dömas ut fängelse i högst två år samt för vissa brott som angavs särskilt i lagen. Nu kan ett mål behandlas i endomarsammansättning om det för gärningen kan dömas ut fängelse i högst fyra år. Dock kan domstolens sammansättning förstärkas antingen så att endomarsammansättningen kompletteras med en lagfaren ledamot eller genom tillämpning av en nämndemanna-sammansättning eller en sammansättning med tre domare, om det inte är uppenbart obefogat med hänsyn till ärendets art eller annan särskild orsak.

I fråga om domstolssammansättningen i tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning — till skillnad från ärenden som gäller hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel — bör det särskilt beaktas att underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att delta i behandlingen av ärendet. Lagutskottet föreslår utifrån det som anförts ovan att ombudsmannens roll stärks på det sätt som grundlagsutskottet föreslagit, det vill säga att han eller hon utöver närvarorätt också ges rätt att yttra sig vid domstolsbehandlingen. Det är angeläget att stärka underrättelsetillsynsombudsmannens roll på detta sätt, eftersom ombudsmannens rätt att yttra sig kan antas göra behandlingen av tillståndsärendena mer fördjupad och allsidig, och därmed säkerställa att domstolen har förutsättningar att bedöma de uppgifter underrättelsemyndigheten lämnat och fatta korrekta tillståndsbeslut. Med hänsyn till underrättelsetillsynsombudsmannens roll och deltaganderätt samt den flexibilitet som rättegångsbalkens nya bestämmelse om domstolens sammansättning ger, anser lagutskottet att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning normalt kan behandlas i endomarsammansättning.

Om dessa ärenden normalt skulle behandlas i sammansättning med två domare kunde behandlingen med avseende på ärendenas art och deras brådskande natur bli onödigt tungrodd, eftersom det finns ett flertal olika metoder för underrättelseinhämtning. Det gäller i synnerhet om det är frågan om ett renodlat tillståndsärende. En sammansättning med två domare kräver dessutom extra resurser för såväl domstolens normala verksamhet som dess jourssystem. Administreringen av ett sådant arrangemang är dessutom mer krävande för domstolen.

Det är alltså i vilket fall möjligt att med stöd av de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken förstärka endomarsammansättningen i tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning. Det är motiverat att domstolen självständigt överväger vilken sammansättning som är lämplig i varje enskilt fall. Lagutskottet framhåller dock att en förstärkt sammansättning bör tillämpas i dessa ärenden, när det är motiverat med hänsyn till ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak. Det är särskilt under den första tiden efter reformens ikraftträdande, det vill säga när lagstiftningen är ny, viktigt att sammansättningen bedöms omsorgsfullt. En sam-

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

mansättning med två domare kan utnyttjas också i utbildningssyfte, vilket också nämns i propositionsmotiven (se RP 200/2017 rd, s. 37).

Det är vilket fall nödvändigt att bevaka hur de valda sammansättningarna fungerar och att vid behov göra en omprövning av bestämmelserna. Lagutskottet föreslår för försvarsutskottet att dessa omständigheter lyfts fram i utskottets betänkande.

### *Anmälan om tid och plats för domstolsbehandling*

För att underrättelsetillsynsombudsmannen ska kunna utnyttja den rätt att närvara och yttra sig som avses i den föreslagna nya bestämmelsen i 113 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet, måste ombudsmannen informeras om att ett tillståndsärende ska behandlas. Lagutskottet hänvisar till sitt utlåtande om övervakning av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd, s. 8—9), där det konstaterade att den nya bestämmelsens uttryck "ska ges tillfälle att bli hörd" betyder att domstolen är skyldig att ge underrättelseombudsmannen tillfälle att bli hörd vid behandlingen av ett tillståndsärende. Domstolen ska således meddela ombudsmannen tidpunkt och plats för behandlingen av tillståndsärendet och ansvarar också för att ombudsmannen får en kallelse till sessionen. Att underrättelsemyndigheten skulle åläggas att meddela ombudsmannen information om domstolsbehandlingen vore inte förenligt med den nämnda ordalydelsen och det nämnda ansvaret. Med hänsyn till tillförlitligheten och trovärdigheten för tillsynssystemet ser lagutskottet det inte heller annars som motiverat eller lämpligt att den som begär tillstånd meddelar övervakaren om behandlingen av tillståndsärendet utan att domstolen själv kan kontrollera om kallelsen har delgivits ombudsmannen.

### *Utlämnande av underrättelseuppgifter i vissa fall*

I 76 och 77 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns det bestämmelser om utlämnande av information som erhållits vid underrättelseinhämtning för brottsbekämpning. Utgångspunkten är att information som erhållits genom underrättelsebefogenheter inte får användas för andra ändamål än underrättelseuppgifter. Enligt motiven (s. 152) handlar bestämmelsen om vissa undantag från ändamålsbundenheten. Det handlar om en slags brandväggsbestämmelse.

De föreslagna bestämmelserna har likheter med bestämmelserna om användningen av överskottsinformation. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 36/2018 rd, s. 26) att det i bestämmelserna och motiven till dem förblir oklart varför regleringen inte konstruerats i enlighet med bestämmelserna om överskottsinformation i 10 kap. 55 och 56 § i tvångsmedelslagen och i 5 kap. 53 och 54 § i polislagen. Bestämmelserna om användning av överskottsinformation i polislagen och tvångsmedelslagen bygger på en modell enligt vilken överskottsinformation får användas vid utredning av brott när informationen gäller ett sådant brott för vars förhindrande det skulle ha varit tillåtet att använda det tvångsmedel som har använts då informationen har fått (5 kap. 54 § 1 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 1 mom. i tvångsmedelslagen). Överskottsinformation får dock också användas om användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet och om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller det är fråga om något av de brott som uttryckligen nämns i bestämmelserna (5 kap. 54 § 2 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 2 mom. i tvångsmedelslagen). Överskottsinformation får dessutom alltid användas för förhindrande av brott, för

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

inriktning av förundersökningsmyndighetens verksamhet och som en utredning som stöder det att någon är oskyldig (5 kap. 54 § 4 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 4 mom. i tvångsmedelslagen).

Grundlagsutskottet konstaterade i utlåtandet (GrUU 36/2018 rd, s. 26) att bestämmelserna i 76 och 77 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet i det här avseendet kan anses vara problematiska, eftersom det inte framgår hur de förhåller sig till bestämmelserna om användning av överskottsinformation. Det bör enligt grundlagsutskottets utlåtande (s. 26) särskilt säkerställas att regleringen inte öppnar möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel.

Utifrån inkommen utredning konstaterar utskottet följande. Vid bedömningen av den föreslagna regleringen måste uppmärksamhet fästas vid att underrättelseverksamhet till sin karaktär är anorlunda än användning av hemliga metoder att inhämta information enligt polislagen eller användning av hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen. Det betyder att frågan om bundenheten till ett användningsändamål accentueras när man bedömer regleringen om eventuell överskottsinformation eller information som påminner om sådan.

När det gäller de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av uppgifter är det enligt lagutskottet viktigt att notera att det för användning av metoder för underrättelseinhämtning inte har fastställts och inte kan fastställas en straffskala för de brott som motiverar en metod för underrättelseinhämtning, det vill säga att det inte kan finnas något krav på hur allvarliga de brott som samtidigt nämns är, eftersom metoder för underrättelseinhämtning inte används inom brottsutredning. Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter för brottsbekämpning eller brottsutredning måste därför omfatta en ändamålsbegränsning; utlämnande av uppgifter ska alltså begränsas i tillräcklig grad utifrån hur allvarligt brottet är.

Lagutskottet konstaterar att frågan om hur den föreslagna regleringen ska bedömas är mer komplex än när det gäller överskottsinformation. Vid utlämnande av uppgifter som rör brottsmisstanke och som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning är det strängt taget inte fråga om bestämmelser som användning av överskottsinformation, utan om en så kallad brandväggsbestämmelse. I förhållande till denna har ändamålsbegränsningen en mer accentuerad ställning än överskottsinformation. Enligt utskottets uppfattning bör därför den föreslagna brandväggsbestämmelsen bedömas självständigt och avskilt från frågan om användning av överskottsinformation. Utskottet noterar att den föreslagna brandväggsbestämmelsen i många avseenden förutsätter strängare villkor för utlämnande av uppgifter än för användning av överskottsinformation.

För det första utgår brandväggsbestämmelsen från andra omständigheter och gäller en annan användningssituation än bestämmelserna om överskottsinformation. Information enligt 76 eller 77 § som erhålls genom militär underrättelseverksamhet är inte överskottsinformation eller därmed jämförbar information i den mening som överskottsinformation har definierats i bestämmelserna om överskottsinformation i tvångsmedelslagen (5 kap. 55 §) och polislagen (5 kap. 53 §). Enligt de bestämmelserna avser överskottsinformation information som fåtts genom hemliga tvångsmedel eller hemligt inhämtande av information och som inte har samband med ett brott eller med bekämpning av en fara enligt polislagen eller gäller något annat brott än det för vars ut-

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

redning tillståndet har getts eller beslutet fattats. I föreslagna 76 och 77 § omfattar den föreslagna brandväggsbestämmelsen däremot all information som erhållits genom vilken som helst metoder för underrättelseinhämtning. I fråga om skillnaderna mellan situationerna bör det också beaktas att det i situationer som gäller den nu aktuella brandväggsbestämmelsen finns det inget tidigare tillstånd eller beslut om utredning, förhindrande eller avslöjande av brott. Av begreppet överskottsinformation följer därför också, enligt utskottets uppfattning, att bestämmelserna om överskottsinformation inte kan bli tillämpliga i fall där information har utlämnats på det sätt som avses i 76 och 77 § i lagen om militär underrättelseverksamhet.

För det andra får överskottsinformation enligt 5 kap. 54 § 4 mom. i polislagen också alltid användas för förhindrande av brott, medan information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning får utlämnas till en behörig myndighet för förhindrande av ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år (77 § 2 mom.).

Lagutskottet noterar dock att enligt 5 kap. 54 § 3 mom. i polislagen får överskottsinformation också användas, om användningen av sådan information kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet och om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller det är fråga om något av de brott som nämns explicit i momentet. En motsvarande bestämmelse finns också i 5 kap. 56 § i tvångsmedelslagen. Bestämmelsen om anmälan enligt prövning för utredning av brott i 76 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet innehåller endast ett krav på att det strängaste straffet för brottet måste vara fängelse i minst tre år. För att tröskeln för föreslagna 76 § 2 mom. till denna del inte ska vara lägre än för bestämmelsen om användning av överskottsinformation i 5 kap. 54 § 3 mom. i polislagen, föreslår lagutskottet att det i 76 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet infogas ett ytterligare krav på att anmälan kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Lagutskottet föreslår att 2 mom. får följande lydelse:

Militärunderrättelsemyndigheterna får anmäla ett begånget brott till centralkriminalpolisen, om *anmälan kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år.*

Enligt 77 § 4 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet får information som inhämtats genom användning av en metod för underrättelseinhämtning alltid lämnas ut som utredning som stöder att någon är oskyldig. Grundlagsutskottet påpekade i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 36/2018 rd, s. 26) att underrättelsemyndigheten alltså inte är skyldig att lämna ut information som stöder att någon är oskyldig. Grundlagsutskottet anser att förslaget inte är helt korrekt med hänsyn till grundlagens 21 § om rättvis rättegång. Enligt utlåtandet bör en myndighet i princip vara skyldig att lämna ut information som stöder det att någon är oskyldig. Grundlagsutskottet menar dock att denna skyldighet ger anledning att i vidare omfattning granska de bestämmelser som anknyter till detta.

Lagutskottet konstaterar att den föreslagna regleringen i fråga om information som stöder att någon är oskyldig motsvarar formuleringarna i gällande polislagen (5 kap. 54 § 4 mom.) och tvångsmedelslagen (5 kap. 56 § 4 mom.), vilka likaså använder uttrycket "får användas". En förpliktande bestämmelse skulle ge anledning att i vidare omfattning granska de bestämmelser som anknyter till frågan. Det kan enligt lagutskottet betyda att utlämnande av information som stöder

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

att någon är oskyldig möjligen måste förknippas med trösklar som exempelvis anknyter till straffnivån, eftersom det inte nödvändigtvis är motiverat att i alla situationer uppställa en absolut anmälningsskyldighet för de lindrigaste förseelserna, i det fall att en anmälan exempelvis skulle leda till ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten eller till livsfara för en tjänsteman som använder en metod för underrättelseinhämtning.

Vidare menar lagutskottet att det finns anledning att beakta att tolkningen av bestämmelsen styrs bland annat av motiveringarna till paragrafen (s. 317) och av de principer som framgår där och som inskränker underrättelsemyndighetens rätt till självständig prövning.

Mot denna bakgrund anser lagutskottet att den regleringsmodell som valts i 77 § 4 mom. om utlämnande av uppgifter som stöder att någon är oskyldig kan godtas i det aktuella sammanhanget. Tillämpningspraxisen bör dock följas noggrant, och vid behov måste en justering av bestämmelsen utredas.

I fråga om den tekniska sidan av regleringen påpekar lagutskottet att det endast i 77 § 4 mom. finns en bestämmelse om utlämnande av uppgifter som stöder att någon är oskyldig. Om det föreskrivs om utlämnande av uppgifter för brottsbekämpning i två separata paragrafer, bör en bestämmelse som motsvarar 77 § 4 mom. införas också i 76 § i lagen om militär underrättelseverksamhet.

Syftet med lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet är att stärka Finlands militära försvar och den nationella säkerheten. Detta framgår också av 76 § 1 mom. i lagförslaget, enligt vilket anmälan om brottsmisstanke får skjutas upp om det är nödvändigt för försvaret av landet eller för att skydda den nationella säkerheten. Lagutskottet anser att det till följd av ändamålet med metoderna för underrättelseinhämtning är klart att ett centralt bedömningskriterium i de fall som gäller utlämnande av information om ett brott som är beroende av prövning är hur utlämnandet inverkar på försvaret av landet och på den nationella säkerheten. Detta framgår också av propositionsmotiven (s. 316). I situationer som är beroende av prövning kan man dock tvingas ställa å ena sidan intresset att skydda försvaret av landet och den nationella säkerheten och å andra sidan intresset att reda ut ett brott mot varandra. Utskottet vill peka på att kriteriet angående försvaret av landet och den nationella säkerheten dock inte framgår av föreslagna 76 § 3 mom. eller 77 § 3 mom. Det är motiverat att det till 76 § 3 mom. och 77 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet fogas ett bedömningskriterium som gäller åtgärdens inverkan på försvaret av landet och på den nationella säkerheten. Vidare påpekar utskottet att man i 77 § 3 mom. rent tekniskt bör använda formuleringen "förhindrande av brottet", eftersom det i 77 § är frågan om utlämnande av information för förhindrande av brott.

Lagutskottet föreslår att 76 § 3 mom. får följande lydelse:

När det övervägs om en anmälan ska skjutas upp enligt 1 mom. eller en anmälan görs enligt 2 mom., ska *dess betydelse för försvaret av landet och utöver skyddet av den nationella säkerheten även* betydelsen av utredningen av brottet med avseende på allmänna och enskilda intressen beaktas.

Lagutskottet föreslår att 77 § 3 mom. på motsvarande sätt får följande lydelse:

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

När det övervägs om information ska lämnas enligt 2 mom. ska *dess betydelse för försvaret av landet och utöver skyddet av den nationella säkerheten även* betydelsen av utredningen av brottet med avseende på allmänna och enskilda intressen beaktas.

Utifrån det som sagts ovan och under förutsättning att de justeringar som lagutskottet föreslagit genomförs, anser utskottet att regleringen om utlämnande av information i princip inte bör öppna möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel. Det gäller i synnerhet i de fall där tröskeln för utlämnande av information är minst lika hög som för användning av överskottsinformation. Utskottet framhåller att det med hänsyn till det nämnda målet är väsentligt att de föreslagna metoderna för underrättelseinhämtning används för de ändamål de är avsedda för. De nu föreslagna bestämmelserna om utlämnande av information placerar sig enligt utskottets uppfattning i ett annat sammanhang än bestämmelserna om användning av överskottsinformation och är inte enkelt jämförbara med varandra. Därför måste en viss divergens mellan de respektive bestämmelserna tillåtas. Tillämpningen av bestämmelserna måste dock bevakas noga, och vid behov krävs ny lagstiftning om tillämpningspraxisen visar att regleringen utnyttjas exempelvis för att kringgå polislagens bestämmelser om hemligt inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel.

Lagutskottet framhåller dock att ordalydelsen i föreslagna 76 och 77 § inte omfattar utlämnande av information för avslöjande av brott eller till utredning av tröskeln för att inleda en förundersökning, vilka nämns i propositionsmotiven (s. 318). Motiven till 77 § 2 mom. står alltså i konflikt till paragraftexten.

Lagutskottet har också behandlat frågan huruvida domstolen ska ges rätt att besluta om utlämnande av information. Utskottet anser att frågan kan bedömas enligt samma principer som tillämpades då bestämmelserna om användning av överskottsinformation reviderades 2013 (se RP 14/2013 rd). Då godkändes en regleringsmodell enligt vilken beslut om användning av överskottsinformation som bevisning ska fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken. Lagutskottet konstaterade då uttryckligen att man i princip inte kan avgöra hur viktig överskottsinformationen är annat än som en del av den totala bevisningen, och att det inte heller är ändamålsenligt med tanke på helheten att starta en ny process för att utnyttja överskottsinformationen (LaUB 17/2013 rd, s. 8/I). Frågan om huruvida domstolen ska ha rätt att besluta om anmälan av en brottsmisstanke som aktualiserats till följd av användning av en metod för underrättelseinhämtning kan i fråga om den nu aktuella propositionen bedömas enligt samma riktlinjer. Utskottet anser därför att det inte behövs något domstolsförfarande för beslut om själva utlämnandet. På motsvarande sätt anser utskottet det motiverat att beslut om användning av utlämnande av information som bevisning ska fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken.

Lagutskottet noterar att polislagens och tvångsmedelslagens paragrafer om användning av överskottsinformation innehåller en bestämmelse enligt vilken beslut om användning av överskottsinformation som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken (5 kap. 54 § 3 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 3 mom. i tvångsmedelslagen). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Utskottet anser att bestämmelserna om utlämnande av information i samband med militär underrättelseverksamhet

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

måste kompletteras med motsvarande bestämmelser som finns i polislagen och tvångsmedelslagen.

Därför föreslår lagutskottet för försvarsutskottet att såväl 76 som 77 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet får ett nytt moment med följande lydelse:

*Beslut om användning av sådan information som med stöd av denna paragraf ska lämnas som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken. Bestämmelser om att användningen av information ska antecknas i förundersökningsprotokollet finns i 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen och om att sådan användning ska uppges i stämningsansökan finns i 5 kap. 3 § 1 mom. 9 punkten i lagen om rättegång i brottmål.*

Vidare föreslår lagutskottet för försvarsutskottet att det till bestämmelsen om förundersökningsprotokoll i 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen (805/2011), där användning av överskottsinformation behandlas, också fogas ett omnämnande av lämnande av sådan information som avses i 76 och 77 §. Bestämmelsen måste också beakta motsvarande ändringsbehov i 5 a kap. 44 § i lagförslag 1 i propositionen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd). Med beaktande av propositionen om civil underrättelseinhämtning får lagutskottets förslag till 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen följande lydelse:

I förundersökningsprotokollet ska det ingå förhörprotokoll samt redogörelser för undersökningsåtgärderna och för de iakttagelser som gjorts i samband med åtgärderna om sådant som ska utredas vid förundersökning. De handlingar, inspelningar och fotografier som kommit till vid undersökningen ska bifogas förundersökningsprotokollet, om de kan antas ha betydelse i saken och om inte något annat föreskrivs i lag. I förundersökningsprotokollet ska det göras en anteckning om vilken överskottsinformation *eller information som lämnats med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen eller 76 eller 77 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) /* som har använts vid utredningen av brottet.

Vidare föreslår lagutskottet för försvarsutskottet att det till de uppgifter som enligt 5 kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) ska uppges i en stämningsansökan fogas en ny punkt som motsvarar gällande punkt 8 om överskottsinformation och gäller sådan information som avses i 76 ja 77 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Bestämmelsen måste också beakta motsvarande ändringsbehov i 5 a kap. 44 § i lagförslag 1 i propositionen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd). Med beaktande av propositionen om civil underrättelseinhämtning får lagutskottets förslag till ny punkt i 3 § följande lydelse:

I stämningsansökan ska uppges

*information som lämnats med stöd av 5 a 44 § i polislagen eller / 76 eller 77 § i lagen om militär underrättelseverksamhet och som åklagaren tänker använda som bevis, samt motivering till att denna information används;*

Enligt 77 § 5 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet beslutar huvudstabens underrättelsechef om den anmälan och om det lämnande av information som avses i paragrafen. Enligt föreslagna 76 § 4 mom. ska beslut om en anmälan enligt den paragrafen fattas av en för

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

uppgdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman. Lagutskottet anser att båda paragraferna gäller så betydelsefulla frågor att beslutsrätten också i de fall som avses i 76 § bör anvisas befälet. Därför föreslår lagutskottet att 76 § 4 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ändras enligt följande:

*Huvudstabens underrättelsechef* beslutar om den anmälan som avses i denna paragraf.

### **Förbud mot underrättelseinhämtning**

I föreslagna 79 § föreskrivs om förbud mot underrättelseinhämtning. Paragrafen föreskriver om de situationer där de metoder för underrättelseinhämtning som nämns i paragrafen, till exempel teleavlyssning och underrättelseinhämtning som avser datatrafik, inte får riktas mot sådan kommunikation eller information, som en part i kommunikationen inte får vittna om eller som han eller hon har rätt att vägra vittna om med stöd av vissa, i paragrafen angivna bestämmelser i rättegångsbalken. I paragrafen föreskrivs också att underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte riktas mot kommunikation där avsändaren och mottagaren befinner sig i Finland. Grundlagsutskottet menar i sitt utlåtande (GrUU 36/2018 rd, s. 27) att det utifrån bestämmelsens ordalydelse inte framgår klart att exempelvis kommunikation mellan en brottsmisstänkt och dennes biträde i sin helhet omfattas av förbudet mot underrättelseinhämtning på samma sätt som det omfattas av förbudet mot avlyssning enligt 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen. Enligt grundlagsutskottet måste det säkerställas att förbudet mot underrättelseinhämtning inte är mer begränsat än i tvångsmedelslagen.

Lagutskottet konstaterar att 79 § 1 mom. om förbud mot underrättelseinhämtning hänvisar till 17 kap. 13, 14, 16, 20 och 22 § 2 mom. i rättegångsbalken. Den centrala bestämmelsen i fråga om förhållandet mellan en brottsmisstänkt och dennes biträde samt rätten att vägra vittna är 17 kap. 13 § i rättegångsbalken. Förbudet mot underrättelseinhämtning tillämpas på de metoder för underrättelseinhämtning som räknas upp i 79 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet samt på underrättelseinhämtning som avser datatrafik hos andra än statliga aktörer.

När det gäller förbudet mot avlyssning och observation i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen är 1 punkten i den paragrafens 1 mom. central i det nu aktuella sammanhanget. Enligt den punkten får tvångsmedel som avses i 1 mom., däribland teleavlyssning, inte riktas mot meddelanden mellan en misstänkt och hans eller hennes rättsliga biträde som avses i 17 kap. 13 § 1 eller 3 mom. i rättegångsbalken. Lagutskottet anser att eftersom det i 79 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet hänvisas till 17 § 3 mom. i rättegångsbalken i fråga om förbud mot underrättelseinhämtning, täcks meddelanden mellan en misstänkt och hans eller hennes rättsliga biträde i princip på samma sätt som förbudet mot avlyssning i 52 § i tvångsmedelslagen när det gäller andra än statliga aktörer, trots skillnaderna i bestämmelsernas lagstiftningsteknik.

Enligt föreslagna 79 § 1 mom. gäller förbudet mot underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte statliga aktörer. Den lösning som valts i 79 § avviker från bestämmelserna om förbud mot underrättelseinhämtning i 12 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (RP 202/2017 rd), där det i fråga om förbud inte görs någon åtskillnad mellan statliga och andra aktörer. I ljuset av detta föreslår lagutskottet att försvarsutskottet bedömer om åtskillnaden

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

mellan statliga aktörer och andra än statliga aktörer i fråga om förbuden i 79 § i lagförslag 1 bör slopas på samma sätt som i propositionen om civil underrättelseinhämtning.

Lagutskottet vill också uppmärksamma försvarsutskottet på att ordalydelsen om förbud mot avlyssning i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen täcker all kommunikation mellan en misstänkt och dennes biträde. Formuleringen i 79 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet täcker å sin sida endast kommunikation som en part i kommunikationen inte får vittna om eller som han eller hon har rätt att vägra vittna om. I detta avseende avviker förbudens tillämpningsområdet från varandra. Att vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik rikta ett förbud mot all kommunikation mellan en misstänkt och dennes biträde vore enligt uppgift till utskottet dock problematiskt av skäl som anknyter till hur underrättelseinhämtning som avser datatrafik utförs. Likväl utförs inte exempelvis den teleavlyssning som avses i 79 § 1 mom. med samma slags teknik som underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt lagutskottets uppfattning bör regleringen av förbud mot underrättelseinhämtning enligt 79 § genomföras på motsvarande sätt som i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen, särskilt i fråga om metoder för underrättelseinhämtning som motsvarar tillämpningsområdet för den paragrafen, exempelvis teleavlyssning.

Lagutskottet konstaterar att de förbud mot underrättelseinhämtning som avses i 79 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet inte heller i övrigt till sitt innehåll är identiska med de avlyssningsförbud som avses i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen. I det här sammanhanget vill lagutskottet fästa uppmärksamheten vid 10 kap. 52 § 2 mom. 1 punkten, enligt vilken avlyssning inte får riktas mot meddelanden mellan en misstänkt och dennes närstående som avses i 17 kap. 17 § 1 mom. i rättegångsbalken. I 79 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns ingen hänvisning till 17 kap. 17 § i rättegångsbalken. Lagutskottet anser att försvarsutskottet ännu bör överväga om det är motiverat att de förbud mot underrättelseinhämtning som avses i 79 § i lagförslag 1 inte har samma täckning som de avlyssningsförbud som avses i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen.

### *Underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning*

I föreslagna 86 § föreskrivs det om underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning. Underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning är en viktig rättsskyddsgaranti och ett element i efterhandskontrollen.

Enligt paragrafens 2 mom. ska underrättelseinhämtning som avser datatrafiken hos andra än statliga aktörer meddelas skriftligen till den person som varit föremål för underrättelseinhämtningen efter det att syftet med användningen av metoden för underrättelseinhämtning har nåtts och om innehållet i ett konfidentiellt meddelande från en viss person som befinner sig i Finland har retts ut manuellt vid behandlingen. Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelsen preciseras, eftersom det inte framgår huruvida det som avses är vistelseorten vid tidpunkten för åtgärden eller situationen vid tidpunkten för underrättandet (GrUU 36/2018 rd, s. 28).

Grundlagsutskottet noterar dessutom att anmälningsskyldigheten i fråga om underrättelseinhämtning som avser datatrafiken hos andra än statliga aktörer endast gäller situationer där innehållet i ett konfidentiellt meddelande har retts ut manuellt vid behandlingen. Den föreslagna bestämmelsen gäller således inte behandling av identifieringsuppgifter, vilket avsevärt inskränker anmäl-

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

ningsskyldighetens faktiska betydelse som garanti för rättsskyddet och för en rättvis rättegång. Det är enligt grundlagsutskottet därför nödvändigt att skyldigheten att underrätta om åtgärder utsträcks också till manuell hantering av identifieringsuppgifter för meddelanden (GrUU 36/2018 rd, s. 28). Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Det är därför enligt lagutskottet motiverat att 86 § 2 mom. ändras som följer:

Underrättelseinhämtning som avser datatrafiken hos andra än statliga aktörer ska meddelas skriftligen till den person som varit föremål för underrättelseinhämtningen efter det att syftet med användningen av metoden för underrättelseinhämtning har nåtts och om *identifieringsuppgifterna för eller* innehållet i ett konfidentiellt meddelande från en *person som vid tidpunkten för genomförandet av underrättelseinhämtningen* befinner sig i Finland har retts ut manUEllt vid behandlingen. Skyldighet att underrätta personen föreligger emellertid inte, om den information som inhämtats med underrättelseinhämtning som avser data- trafik har utplånats med stöd av 83 §.

Som konstaterats ovan bör enligt grundlagsutskottet den rätt att anföra klagan som avses i 113 § 6 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet gälla inte bara åtgärder för underrättelseinhämtning utan också uppskjutande av underrättelse om åtgärder och beslut om att inte underrätta föremålet för åtgärden (GrUU 36/2018 rd, s. 35). Grundlagsutskottet har upprepat detta ställningstagande i sitt betänkande om övervakning av underrättelseverksamheten (GrUB 9/2018 rd, s. 6—7) och föreslagit att det för tydlighetens skull föreskrivs om ombudsmannens rätt att anföra klagan i 14 § förslaget till övervakningslag. Riksdagen godkände den 20 december 2018 lagen om övervakning av underrättelseverksamheten med denna ändring.

Lagutskottet påpekade i sitt utlåtande om övervakningen av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd) att ombudsmannens närvarorätt inte föreslås omfatta den domstolsbehandling som avses i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet och där en underrättelsemyndighet begär tillstånd att inte underrätta en person som har blivit föremål för en underrättelseinhämtningsåtgärd, eller att skjuta upp underrättelsen. Med hänsyn till att underrättelseombudsmannen också ska övervaka iakttagandet av bestämmelser om anmälningsskyldighet (se RP 199/2017 rd, s. 48), ansåg lagutskottet att ombudsmannen ska ges tillfälle att bli hörd även vid detta slag av domstolsbehandlingar (LaUU 27/2018 rd).

Det är enligt lagutskottet därför motiverat att underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att närvara, yttra sig och anföra klagan utsträcks till att gälla också tillståndsprocesser och beslut om uppskjutande av underrättelse om åtgärder eller om att inte underrätta föremålet för åtgärden. Några uttryckliga bestämmelser om detta behöver dock inte införas i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet, eftersom det i 86 § 9 mom. om användningen av en metod för underrättelseinhämtning hänvisas till att 113 § om domstolsförfarandet i ett tillståndsärendet ska iaktas i fråga om handläggning av underrättelseärenden i domstol. Lagutskottet framhåller att ombudsmannens rätt att närvara och yttra sig i en tillståndsprocess som gäller uppskjutande av underrättelse om åtgärder eller om att inte underrätta föremålet för åtgärden och rätt att anföra klagan över ett beslut som fattats i processen följer av den nämnda hänvisningsbestämmelsen. Det är i linje med 14 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

### *Undersökning av upptagningar*

Enligt grundlagsutskottet måste underrättelsetillsynsombudsmannen ha samma rätt att undersöka upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för underrättelseinhämtning som domstolen och andra parter enligt 108 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet (GrUU 36/2018 rd, s. 32). Ändringen är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 2 mom. får på förordnande av huvudstabens underrättelsechef upptagningar också undersökas av en sakkunnig som står utanför militärunderrättelsemyndigheterna eller av en annan person som bistår vid informationsinhämtningen. Grundlagsutskottet anser att regleringen är problematiskt öppen med hänsyn till 124 § i grundlagen, och det kan enligt utskottet inte anses lämpligt att utifrån en så öppen reglering överlåta undersökningen av upptagningar som erhållits i underrättelseverksamheten till utomstående personer som inte heller förutsätts vara tjänstemän. Grundlagsutskottet anser att den roll som tilldelas en utomstående expert och annan person som avses i 108 § i lagförslaget och som anlitas i underrättelseinhämtningen måste begränsas till enbart assistans till myndigheten. Undersökningen av upptagningar måste för en sådan persons del bindas till en direkt uppsikt utförd av myndigheten. Vidare måste det föreskrivas om tjänsteansvar för en person som assisterar myndigheten. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser också att det i lagen bör föreskrivas mer exakt om den personkrets som kan komma i fråga som en annan person som bistår vid informationsinhämtningen. Dessutom måste det i lagen säkerställas att de personer utanför myndighetsapparaten som avses i bestämmelsen har de kunskaper och färdigheter och den erfarenhet som krävs för en ändamålsenlig skötsel av uppdraget.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande anser lagutskottet det nödvändigt att det till 108 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet fogas att också underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman har rätt att undersöka upptagningar.

Enligt inkommen utredning avser anlitaandet av en utomstående sakkunnig eller annan person att denne person bistår vid utredningen av innehållet i en upptagning som underrättelsemyndigheten redan har inhämtat. Det är alltså inte frågan om att en sådan person skulle ges i uppdrag att inhämta underrättelser i strid med 124 § i grundlagen. Biståndet kan exempelvis gälla tolkning, översättning eller hävning av ett tekniskt skydd. Därför ser lagutskottet det som motiverat att hänvisningen till "informationsinhämtning" stryks i paragrafen. Dessutom är det motiverat att bestämmelsen möjliggör att det ska krävas antingen förordnande av huvudstabens underrättelsechef eller "anvisning av domstolen" för att en utomstående sakkunnig eller annan person ska få undersöka upptagningar. Därigenom motsvarar bestämmelsen gällande polislag och det som föreslås i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (5 kap. 52 § i polislagen och 5 a kap. 43 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik).

Vidare måste det föreskrivas om tjänsteansvar för en utomstående sakkunnig eller annan person. Ställningen som tjänsteman är speciell och för med sig ett större ansvar för fel som inträffar i arbetet, det vill säga ett tjänsteansvar. De allmänna grunderna för tjänsteansvar finns i 2 § 3 mom.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

och 118 § i grundlagen. Tjänsteansvaret har av hävd ansetts omfatta såväl straffrättsligt som skadeståndsrättsligt ansvar. Också den skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen har i grundlagsutskottets tidigare praxis ansetts i princip förutsätta att fysiska personer som sköter sådana uppgifter gör det under tjänsteansvar (se t.ex. GrUU 8/2014 rd, s. 5/I, GrUU 29/2013 rd, s. 2, GrUU 18/2007 rd, s. 6/II, GrUU 20/2006 rd, s. 2, och GrUU 33/2004 rd, s. 7/I).

Bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar och tjänstebrott finns i 40 kap. i strafflagen (39/1889). Det straffrättsliga tjänsteansvaret sträcker sig med stöd av definitionsbestämmelsen i 40 kap. 11 § 5 punkten också till utövande av offentlig makt utanför myndighetsorganisationen. Med uttrycket person som utövar offentlig makt avses enligt bestämmelsen för det första den till vars uppgifter enligt lag eller förordning hör att meddela för andra bindande förordnanden eller att besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter eller som med stöd av lag eller förordning i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter. För det andra avses den som enligt lag eller förordning eller enligt ett uppdrag som han eller hon med stöd av lag eller förordning fått av en myndighet deltar i beredningen av sådana beslut som avses ovan på det sätt som anges i bestämmelsen. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i sin tur i skadeståndslagen (412/1974).

I paragrafen bör det också föreskrivas om den direkta uppsikten och övervakningen av utomstående sakkunniga och andra personer som undersöker upptagningar. Likaså bör det föreskrivas att dessa personer ska ha de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att utföra uppdraget. Denna ändring begränsar också den personkrets som kan komma i fråga för uppdraget.

I ljuset av det som sägs ovan föreslår lagutskottet för förvaltningsutskottet att paragrafen om undersökning av upptagningar i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ändras som följer:

### Undersökning av upptagningar

De upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för underrättelseinhämtning får undersökas endast av domstolen och huvudstabens underrättelsechef, en till uppdraget av militärunderrättelsemyndigheterna förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman eller av underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne förordnad tjänsteman. Dessutom får upptagningar på förordnande av huvudstabens underrättelsechef eller enligt anvisning av domstolen också undersökas av någon annan än en ovan avsedd tjänsteman vid en militärunderrättelsemyndighet, sakkunnig eller annan person som bistår vid informationsinhämtningen.

*Om en sakkunnig eller en annan person enligt 1 mom. är en privat aktör, tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar när aktören utför uppgifter enligt detta kapitel*

*När en sakkunnig eller en annan person enligt 2 mom. anlitas ska undersökningen av upptagningar ske under direkt uppsikt och övervakning av en i 1 mom. avsedd tjänsteman vid*

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

*en militärunderrättelsemyndighet. En sakkunnig eller en annan person som anlitas ska ha de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att utföra uppdraget.*

### ***Samarbete med andra myndigheter***

Enligt 17 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska militärunderrättelsemyndigheterna enligt behov agera i samarbete med andra myndigheter för att den militära underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt. Enligt 2 mom. kan militärunderrättelsemyndigheterna för att genomföra sitt uppdrag agera i samarbete med sammanslutningar samt till andra myndigheter och sammanslutningar trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt med avseende på försvaret av landet eller för att skydda den nationella säkerheten.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om propositionen att det enligt ordalydelsen i bestämmelsen förblir mycket öppet vad samarbetet mellan militärunderrättelsemyndigheten och sammanslutningarna kan innebära och vilka sammanslutningar bestämmelsen gäller (GrUU 36/2018 rd, s. 32). Det förblir bland annat oklart hur den föreslagna regleringen förhåller sig till grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt grundlagsutskottet måste 17 § i lagförslaget antingen strykas eller i väsentlig grad preciseras i fråga om samarbetets innehåll och vilka som är parter i samarbetet. Det bör i så fall göras på ett sätt som respekterar 124 § i grundlagen. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I fråga om utlämnande av personuppgifter ansåg grundlagsutskottet dessutom att det måste beskrivas betydligt mer exakt vilken krets av sammanslutningar som har rätt att få uppgifter, för att förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Alternativt måste bestämmelsen preciseras så att den avgränsning som anges i motiven tydligt framgår, det vill säga att sekretessbelagda personuppgifter inte får lämnas ut med stöd av paragrafen. Också denna ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagutskottet menar därför att försvarsutskottet noggrant bör ompröva föreslagna 17 § 2 mom. Det är enligt lagutskottet motiverat att i momentet stryka bestämmelsen om samarbete mellan underrättelsemyndigheterna och sammanslutningar.

### ***Internationellt samarbete***

I 19 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns bestämmelser om internationellt samarbete. I 3 mom. föreskrivs att en behörig tjänsteman från en främmande stat kan ges rätt att på finskt territorium för skötsel av militärunderrättelsemyndigheternas uppgifter samarbeta med en tjänsteman vid en militärunderrättelsemyndighet samt under dennes uppsikt och övervakning använda vissa metoder för underrättelseinhämtning.

Den föreslagna regleringen har inga bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för en tjänsteman från en främmande stat. Enligt grundlagsutskottet (GrUU 36/2018 rd, s. 30) måste regleringen kompletteras med bestämmelser om tjänsteansvar. Av bestämmelsens ordalydelse måste det

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

likaså klarare framgå att en främmande stats tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som militärunderrättelsemyndigheten meddelar.

Lagutskottet anser att det straffrättsliga tjänsteansvaret för en tjänsteman från en främmande stat måste framgå av den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet. Det är dock motiverat att de egentliga bestämmelserna om tjänsteansvar inkluderas i de bestämmelser i strafflagen till vilka lagförslagets bestämmelser hänvisar. Det behövs enligt utskottet inga separata bestämmelser om skadeståndsansvar för en tjänsteman från en främmande stat, eftersom tjänstemannen handlar under militärunderrättelsemyndigheten uppsikt och övervakning. Ett eventuellt skadeståndsansvar påförs därmed i första hand försvarsmakten, antingen direkt eller på grundval av principalansvar.

Det straffrättsliga tjänsteansvaret sträcker sig enligt 40 kap. 12 § 3 mom. i strafflagen i sin helhet till utländska tjänstemän som med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse på finskt territorium utför kontroll, övervakning, förföljande, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet eller förebyggande av brott och förundersökning, eller som på finskt territorium med stöd av lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden utför förundersökning eller andra tjänsteuppdrag på basis av en begäran om rättshjälp som har framställts eller godkänts av en finsk myndighet. På sådana tjänstemän tillämpas utöver bestämmelserna i 40 kap. 1—3 mom. även, med undantag för avsättningspåföljden, 40 kap. 5 och 7—10 §. Dessa utländska tjänstemän jämföras med finländska tjänstemän också i samband med motstånd eller brott mot tjänsteman. På brott mot dem tillämpas bland annat bestämmelserna om våldsamt motstånd mot tjänsteman, tredska och usurpation av tjänstemannabefogenhet i strafflagen (SL 16:20). Om en sådan utländsk tjänsteman dödas uppsåtligen under eller på grund av en tjänsteåtgärd kan detta betraktas som mord (SL 21:18). Begreppet utländsk tjänsteman är i sig uttömmande (40 kap. 11 § 4 punkten i strafflagen).

Bestämmelser om brott mot tjänsteman finns i 16 kap. i strafflagen och bestämmelser om brott som begås av tjänsteman i 40 kap. i strafflagen. Utifrån tillämpningsbestämmelserna i de nämnda kapitlen kan man sluta sig till vilka brott som i det nu aktuella sammanhanget är relevanta, det vill säga vilka brott som utländska tjänstemän kan utsättas för eller begå när de utför underrättelseuppdrag i Finland. Med stöd av 16 kap. 20 § i strafflagen ser det enligt lagutskottet ut som om de relevanta brotten är de brott som är straffbara enligt kapitlets 1—3, 13 och 14 §. Det är svårt att tänka sig att 9 § om usurpation av tjänstemannabefogenhet skulle bli aktuellt. I fråga om 40 kap. i strafflagen är de brott som är straffbara enligt 1—3, 5 och 7—10 § relevanta. Dessutom måste kapitlets 14 § om avsättningspåföljd beaktas.

Lagutskottet konstaterar att tillämpningen av bestämmelserna i 16 kap. i strafflagen dock torde vara teoretiska i det internationella underrättelsesamarbetet, eftersom en tjänsteman som utövar underrättelseinhämtning mer sällan handlar så att en person som riktar ett brott mot honom eller henne är medveten om att han eller hon är underrättelsetjänsteman från en främmande stat. För att göra sig skyldig till de gärningar som avses i 16 kap. i strafflagen förutsätts det uppsåt i fråga om att föremålen för gärningen är tjänsteman. Frågan bör dock beaktas i bestämmelserna om tillämpningsområde i 16 kap. i strafflagen.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

Lagutskottet anser att bestämmelser om brott som begås av eller mot utländska underrättelse-tjänstemän i Finland bör införas i de bestämmelser där det konstateras för vilka brott och under vilka förutsättningar bestämmelserna om tjänstebrott och brott mot tjänsteman ska tillämpas på utländska tjänstemän (16 kap. 20 § och 40 kap. 12 § i strafflagen).

Lagutskottet föreslår därför för försvarsutskottet att det till 16 kap. 20 § i strafflagen fogas ett nytt 6 mom., där det införs en lämplig hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i förslaget till ändring av polislagen (RP 202/2017 rd, lagförslag 1) och till 19 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Lagutskottet föreslår att det nya momentet får följande lydelse:

*Vid tillämpningen av 1—3, 13 och 14 § i detta kapitel jämföras med tjänsteman mot vilken gärningen är riktad sådana utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 19 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.*

Vidare föreslår lagutskottet för försvarsutskottet att ett nytt 4 mom. fogas till 40 kap. 12 § i strafflagen, varvid gällande 4 mom. blir nytt 5 mom. och gällande 5 mom. blir nytt 6 mom. I nya 4 mom. införs en lämplig hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i förslaget till ändring av polislagen (RP 202/2017 rd, lagförslag 1) och till 20 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Lagutskottet föreslår att det nya 4 mom. får följande lydelse:

*Bestämmelserna i 1—3, 5, 7—10 och 14 § i detta kapitel tillämpas, med undantag för av-sättningspåföljden, på utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 19 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.*

Lagutskottet föreslår vidare för försvarsutskottet att det till tillämpningsbestämmelsen i 21 kap. 18 § i strafflagen fogas en lämplig hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i förslaget till ändring av polislagen (RP 202/2017 rd, lagförslag 1) och till 19 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. I den form lagutskottet föreslår får 21 kap. 18 § i strafflagen följande lydelse i sin helhet:

*Vid tillämpningen av 2 § 4 punkten i detta kapitel jämföras med en tjänsteman mot vilken gärningen är riktad de personer som avses i 40 kap. 11 § och som sköter offentliga förtro-endeuppdrag, sådana utländska tjänstemän som är anställda hos Internationella brottmåls-domstolen eller som på finskt territorium med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse utför kontroll, övervakning, förföljande eller förundersök-ning, eller som på finskt territorium med stöd av lagen om internationell rättshjälp i straff-rättsliga ärenden utför förundersökning eller andra tjänsteuppdrag på basis av en begäran om rättshjälp som har framställts eller godkänts av en finsk myndighet, personer som utö-var offentlig makt och personer som avses i 16 kap. 20 § 5 mom. och en sådan utländsk tjänsteman som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 19 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet använder en metod för underrättelseinhämt-ning på finskt territorium.*

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

Förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet måste kompletteras med en ny paragraf om utländska tjänstemäns tjänsteansvar, i vilken det hänvisas till de ovan föreslagna bestämmelserna i strafflagen. Det måste dock beaktas att den rättsliga ställningen för trupper och personal från Nato-länder och länder som ingår i partnerskap för fred när de vistas på en annan avtalsparts territorium normalt ordnas genom internationella överenskommelser (Nato/PfP SOFA). Avtalen innehåller föreskrifter som gäller bland annat formaliteter vid ankomsten till landet, rätt att bära vapen, användning av jurisdiktion, rätt till skadestånd och avstående från det i vissa fall samt privilegier och befrielser. Enligt inkommen utredning har internationella överenskommelser större tyngd inom försvarsmakten än inom inrikesministeriets förvaltningsområde.

Med stöd av det som sägs ovan föreslår lagutskottet för kulturutskottet att det till förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet fogas en ny bestämmelse enligt följande:

*I 16 kap. 20 § 6 mom., 21 kap 18 § och 40 kap. 12 § 4 mom. i strafflagen finns det bestämmelser om tillämpning av de nämnda kapitlen på brott som begås av eller riktas mot en utländsk tjänsteman som använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium, i det fall att inte något annat följer av internationella avtal som är bindande för Finland.*

Lagutskottet föreslår dessutom för försvarsutskottet att 19 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet justeras så att det i slutet av momentet infogas en ny mening i enlighet med grundlagsutskottets anmärkning att en främmande stats tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som militärunderrättelsemyndigheten meddelar. Lagutskottet föreslår att den nya meningen får följande lydelse:

*En utländsk tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som militärunderrättelsemyndigheten meddelar.*

Grundlagsutskottet föreslog (GrUU 36/2018 rd, s. 29) att det i bestämmelserna om internationellt samarbete ska föreskrivas att internationella avtal som är bindande för Finland ska följas vid utlämnande och mottagande av information och att internationellt samarbete och utbyte av information uttryckligen ska vara förbjudet om det finns grundad anledning att misstänka att någon på grund av samarbetet eller utlämnandet av information riskerar dödsstraff, tortyr, någon annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Således måste 17 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kompletteras med en sådan bestämmelse.

### ***Underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter och resurser***

Lagutskottet fokuserade i sitt utlåtande om övervakning av underrättelseverksamheten särskilt på de starka befogenheter och det breda spektrum av uppgifter som föreslogs för underrättelsetillsynsombudsmannen. Enligt utskottet var förslagen motiverade och behövliga för att laglighetskontrollen ska vara trovärdig och effektiv (LaUU 27/2018 rd, s. 4—7). Lagutskottet uttryckte dock en oro för hur väl ombudsmannens resurser kommer att räcka till för fullgörandet av de fö-

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd

reslagna befogenheterna och uppgifterna. Utskottet ansåg det därför nödvändigt att noga ge akt på om resurserna räcker till och snabbt öka resurserna om det visar sig behövas.

Under riksdagens behandling av underrättelsepropositionerna har underrättelsetillsynsombudsmannens roll dock ytterligare stärkts och ombudsmannen har påförts ytterligare uppgifter jämfört med propositionens förslag. Lagutskottet har i det föregående vid bedömningen av ett flertal frågor lagt särskild vikt vid underrättelsetillsynsombudsmannens starka roll och tillsynsuppgift. Det är alltså absolut nödvändigt att ge ombudsmannen tillräckliga resurser och det som sagts ovan beaktas vid resurstilldelningen.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

*att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 9.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml  
vice ordförande Eva Biaudet sv  
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd  
medlem Katja Hänninen vänst  
medlem Ari Jalonen blå  
medlem Johanna Karimäki gröna  
medlem Pia Kauma saml  
medlem Niilo Keränen cent  
medlem Suna Kymäläinen sd  
medlem Antero Laukkanen kd  
medlem Hanna-Leena Mattila cent  
medlem Ilmari Nurminen sd  
medlem Juha Pylväs cent  
medlem Antti Rantakangas cent  
medlem Veera Ruoho saml  
medlem Mari-Leena Talvitie saml  
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila  
utskottsråd Mikko Monto.

## Utlåtande LaUU 31/2018 rd Avvikande mening

### AVVIKANDE MENING

#### Motivering

Försvarsutskottet måste omfatta grundlagsutskottets förslag också i fråga om rättsskyddet. Grundlagsutskottet ansåg att försvarsutskottet bör överväga att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning åtminstone i princip behandlas exempelvis i en sammansättning med två domare (GrUU 36/2018 rd, s. 35). Propositionen utgår från en sammansättning med en domare.

Grundlagsutskottet framhöll att det vid inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna krävs ett adekvat rättsskydd, och att kravet på rättsskydd således är en av de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 36/2018 rd, s. 34).

Införandet av mer långtgående metoder för underrättelseinhämtning kräver domstolstillstånd, konstaterar grundlagsutskottet. Till denna typ av metoder hör bland andra teknisk avlyssning, te-leavlyssning och underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Det är därför synnerligen viktigt att den föreskrivna domstolsbehandlingen inte är skenbar och att domstolen har tillräcklig information om de tillgängliga metoderna och de allmänna och särskilda villkor som de är förenade med, och att den har tillräcklig och heltäckande information om det tillståndsärende som gäller den metod som är föremål för behandlingen och om bakgrundsfakta i ärendet (GrUU 36/2018 rd, s. 34).

När det gäller domstolens sammansättning konstaterar grundlagsutskottet följande: "Försvarsutskottet bör dock överväga en utökning av den sammansättning som beslutar i tillståndsärenden, så att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning åtminstone i princip behandlas exempelvis i en sammansättning med två domare i överensstämmelse med den bestämmelse i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken som träder i kraft den 1 januari 2019. Det är av betydelse i fråga om rättsskyddet vid domstolsbehandlingen av ärenden som gäller underrättelseinhämtning (se GrUB 4/2018 rd, s. 8)." (GrUU 36/2018 rd, s. 35.)

Grundlagsutskottet konstaterade vidare följande i samband med ändringen av grundlagen: "Grundlagsutskottet vill särskilt lyfta fram starka rättssäkerhetsgarantier samt bred och effektiv tillsyn över utövningen av befogenheterna till underrättelseinhämtning. Dessutom bör tillämpningen vara avgränsad på lämpligt sätt eftersom det rör sig om en exceptionell begränsningsgrund som inte bygger på att verksamheten ska vara brottslig och som således blir tillämplig också i fall där det inte går att peka på någon konkret och specificerad misstanke om brott varken i informationsinhämtningsfasen eller i övrigt. Detta är betydelsefullt också av den orsaken att nya 10 § 4 mom. i grundlagen härefter inte enbart kommer att gälla befogenheterna till underrättelseinhämtning utan också alla nya befogenheter som i framtiden eventuellt kommer att föreslås för begränsning av meddelandehemligheten." (GrUB 4/2018 rd, s. 8).

Vidare vill vi föra fram att inrikesministeriet och försvarsministeriet har meddelat lagutskottet att de inte ser något hinder för en sammansättning med två domare. Som lagutskottet konstaterar är det möjligt också med gällande lagstiftning att förstärka en sammansättning med en domare. Med

**Utlåtande LaUU 31/2018 rd**  
**Avvikande mening**

hänsyn till att det är frågan om en exceptionell grund för inskränkningar, håller propositionen dock inte den nivå som grundlagsutskottet föreslår. För att garantera rättsskyddet i tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning måste ärendena normalt behandlas i en sammansättning med två domare. Om detta med hänsyn till ärendets art vore uppenbart onödigt, kunde ärendet behandlas i endomarsammansättning. Det gäller exempelvis klara och entydiga tillståndsärenden.

Utgångspunkten bör vara att förvaltningsutskottet och försvarsutskottet genomför alla de ändringar som grundlagsutskottet föreslagit, också andra ändringar än sådana som påverkar lagstiftningsordningen. I annat fall bör utskotten klart motivera varför de avviker från grundlagsutskottets förslag.

***Avvikande mening***

Vi föreslår

att 11 kap. 113 § 1 mom. i lagförslag 1 ändras som följer:

Ett tillståndsärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning behandlas vid Helsingfors tingsrätt. Tingsrätten är domför med ordföranden ensam. Sammansättningen ska på det sätt som avses i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken förstärkas med ytterligare en lagfaren ledamot, om det inte är uppenbart ogrundat med hänsyn till ärendets art. Sammanträdet kan hållas även vid en annan tidpunkt och på en annan plats än vad som förskrivs om en allmän underrätts sammanträde.

Helsingfors 9.1.2019

Eva Biaudet sv  
Katja Hänninen vänst  
Eeva-Johanna Eloranta sd  
Suna Kymäläinen sd  
Ilmari Nurminen sd  
Johanna Karimäki gröna