

Underrättelsetillsynsutskottet

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2021

INLEDNING

Remiss

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2021 (B 13/2022 rd): Ärendet har remitterats till underrättelsetillsynsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Juha Vehmaskoski, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- tingsdomare Johanna Nevalainen, Helsingfors tingsrätt
- lagman Sirpa Pakkala, Helsingfors tingsrätt
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- överinspektör Pieti Kannala, skyddspolisen
- chefsjurist Jan Sjöblom, skyddspolisen
- biträdande avdelningschef, överste Markku Pajuniemi, Huvudstaben
- chef för underrättelsetjänsten, överste Esa Pekka Vehkaoja, Huvudstaben
- militärjurist Juho Melaluoto, Huvudstaben
- militärjurist Aleksi Sarasmaa, Huvudstaben
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- verkställande direktör Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy
- professor Olli Mäenpää.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Utskottet har behandlat underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2021. Det är underrättelsetillsynsombudsmannens i ordningen tredje årsberättelse. Utskottet tar ställning till hur till-

Betänkande UndUB 1/2022 rd

synen över underrättelseverksamheten fungerat 2021 också i fråga om andra aktörer utöver ombudsmannen och i något större utsträckning än ombudsmannens berättelse i sig skulle ge anledning till. I betänkandet om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2019 (UndUB 1/2020 rd) behandlar utskottet mer ingående underrättelselagstiftningen som trädde i kraft 2019 samt tillsynsmekanismen för underrättelseverksamheten och aktörerna inklusive deras uppgifter och befogenheter.

Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och verksamhet

Uppgifter

Den parlamentariska tillsynen över den civila och militära underrättelseverksamheten har genom 31 b § i riksdagens arbetsordning (40/2000) tilldelats ett utskott som har inrättats särskilt för detta uppdrag, nämligen underrättelsetillsynsutskottet. Utskottet utövar dessutom parlamentarisk tillsyn över skyddspolisens övriga verksamhet.

När utskottet sköter sin parlamentariska tillsynsuppgift ska det

- 1) övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs på behörigt och ändamålsenligt sätt,
- 2) följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten,
- 3) ge akt på och främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- 4) förberedande behandla underrättelsetillsynsombudsmannens berättelser,
- 5) behandla relevanta iakttagelser som underrättelsetillsynsombudsmannen gjort vid sin övervakning och fört till utskottet för behandling.

Vad beträffar skyddspolisens omfattar utskottets uppdrag utöver civil underrättelseinhämtning även tillsyn över den övriga verksamheten. Den parlamentariska tillsynen omfattar således också bland annat skyddspolisens användning av hemliga metoder för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen (872/2011) för att förhindra och avslöja brott som hör till skyddspolisens behörighet, användning av polisens allmänna befogenheter i ärenden som hör till skyddspolisens uppgifter, behandling av personuppgifter i annan verksamhet än underrättelseverksamhet inom skyddspolisens, skyddspolisens verksamhet enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014) och skyddspolisens förvaltning och ekonomi.

Underrättelsetillsynsutskottet har rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende inom sitt behörighetsområde till behandling och att upprätta ett betänkande om det för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det.

Underrättelsetillsynsutskottet har en omfattande rätt att få information. Utskottet har med stöd av 3 och 4 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag få den information som utskottet behöver för att handha sina tillsynsuppgifter.

Inrikesministeriet, som administrativt ansvarar för den interna övervakningen av civil underrättelseinhämtning, ska enligt 5 a kap. 60 § i polislagen årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om

Betänkande UndUB 1/2022 rd

hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats. I 25 § i lagen om underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) föreskrivs det dessutom om inrikesministeriets uppgift att årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om användningen av den underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Försvarsministeriet ansvarar administrativt för den interna övervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Ministeriet ska med stöd av 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) årligen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott, riksdagens justitieombudsman och till underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

Vad gäller sekretessen i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet tillämpas utöver de allmänna bestämmelserna om riksdagens utskott även de särskilda bestämmelser som har utfärdats för underrättelsetillsynsutskottet. Bilagorna till underrättelsetillsynsutskottets protokoll och utskottets övriga handlingar som hör till dess uppgift är enligt 43 b § i riksdagens arbetsordning sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dem inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten.

Underrättelsetillsynsutskottets verksamhet

Utskottets verksamhet 2021 begränsades alltså av coronapandemin. På grund av restriktionerna besökte utskottet inte utlandet och träffade inte heller kolleger från andra länders parlament i hemlandet. När restriktionerna lättade under hösten besökte utskottet den 24–25 november 2021 försvarsmaktens underrättelsetjänst och bekantade sig med underrättelseundervisningen vid Jyväskylä universitets fakultet för informationsteknik. Till övriga delar bestod kontakterna med myndigheterna under berättelseåret av möten och utbyte av meddelanden. Möten och träffar med kolleger i andra parlament sköts på framtiden.

Under det sittande utskottets sista riksmöte 2022 har utskottets delegation deltagit i ett möte med de nordiska underrättelsetillsynsorganen i Stockholm 18–20 maj 2022. Utskottets delegation reste också till Haag den 25–27 september 2022, där man diskuterade erfarenheterna av tillsyn över underrättelseverksamheten med ledamöterna i säkerhets- och underrättelseutskottet i det nederländska representanthuset liksom med representanter för tillsynskommittén för underrättelsetjänster och säkerhetstjänster samt kommissionen för utredningsbefogenheter. Utskottet besökte republikens president den 9 december 2022, Suomen Erillisverkot Oy:s lokaler den 10 januari 2023 och Helsingfors tingsrätt den 19 januari 2023.

Utskottet höll 33 möten 2021 och hörde underrättelsetillsynsombudsmannen liksom också de högsta laglighetsövervakarna och dataombudsmannen, Helsingfors tingsrätt, underrättelsemyndigheterna, ministerierna, andra myndigheter och de som sköter offentliga uppgifter i anslutning till underrättelseverksamheten samt andra sakkunniga.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Prioriteringarna i underrättelseverksamheten

Prioriteringar

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

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

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

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

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

Utfallet av prioriteringarna för 2021

Både skyddspolisen och inrikesministeriet har lämnat en utredning och en utvärdering av hur prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen 2021 har utfallit. Prioriteringarna för 2021 behandlas i utskottets betänkande UndUB 1/2021 rd, s. 8—9.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Enligt inrikesministeriets utredning har skyddspolisens inhämtande av information år 2021 baserat sig på prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen, och prioriteringarna har varit den viktigaste faktor som styrt inhämtande av information. Skyddspolisens rapportering har omfattat nästan samtliga prioriteringar. Distributionen av rapporteringen har varit heltäckande och dess kvalitet har enligt ministeriet varit god.

Återkopplingen från kunderna visar att de har varit nöjda med skyddspolisens verksamhet. Utifrån resultaten av skyddspolisens enkät för berörda grupper som genomfördes 2021 har skyddspolisen ansetts producera tydlig information och den bedöms inverka på beslutsfattandet i samhället.

I sin utredning berättar inrikesministeriet att ministeriet kommer att göra en noggrannare bedömning av effekterna av skyddspolisens rapportering i samband med kundsamtal under innevarande år och att ministeriet kommer att göra en separat bedömning av rapporteringen 2021.

Försvarsministeriet har lämnat en utredning om militär underrättelseinhämtning och huvudstaben har gjort en utvärdering av den militära underrättelseverksamheten 2021.

Huvudstabens utredning och uppskattning baserar sig på statistisk och kvantitativ granskning av informationsinhämtning, lägesbilsprodukter och rapportering om militär underrättelseverksamhet.

Enligt försvarsministeriet har huvudstaben lett den militära underrättelseverksamheten i överensstämmelse med prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen. Ministeriet konstaterar dock att det är naturligt och nödvändigt att underrättelseinhämtningen i förändrade situationer delvis också inriktas utanför prioriteringarna.

En statistisk och kvantitativ granskning av inhämtandet av information inom den militära underrättelseinhämtningen är ändamålsenlig som sådan. För diskussionen om resultaten av informationsinhämtningen krävs det i fortsättningen dessutom kvalitativ utvärdering i större omfattning. Enligt försvarsministeriets utredning har den kvalitativa bedömningen av den militära underrättelseinhämtningen förbättrats i enlighet med resultaten av en undersökning som utförts av försvarsmaktens forskningsinstitut.

Utskottet har ingenting att anmärka mot utredningarna. Det är viktigt att ministerierna tillsammans med underrättelsemyndigheterna utvecklar metoder för att förbättra utvärderingen av utfallet av prioriteringarna och den kvalitativa utvärderingen av dem. Utskottet ber ministerierna lämna en utredning om detta utvecklingsarbete under 2023.

Hur underrättelseprioriteringarna för 2022 har beretts och lagts upp

Prioriteringarna för 2022 inom den civila underrättelseinhämtningen har beretts under ledning av inrikesministeriet och prioriteringarna inom den militära underrättelseinhämtningen under ledning av försvarsministeriet i samarbete med underrättelsemyndigheterna.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

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

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

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

Prioriteringarna för underrättelseverksamheten 2022 behandlades preliminärt av samordningsgruppen hösten 2019. Prioriteringarna behandlades förberedelsevis på ett gemensamt möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president den 9 oktober 2021. Inrikesministeriet fastställde prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen för 2022 den 9 november 2021. Försvarsministeriet fastställde prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen för 2022 den 12 oktober 2021.

Underrättelsetillsynsutskottet har fått en ingående utredning om prioriteringarna inom den civila och den militära underrättelseinhämtningen för 2022 samt om den förutseende behandlingen av beslut som gäller inrikesministeriets och försvarsministeriets prioriteringar i samordningsgruppen och om den förberedande behandlingen vid ett gemensamt möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president. Utskottet har hört statsrådets kansli, inrikesministeriet, försvarsministeriet, skyddspolisen och huvudstaben i ärendet.

Utskottet har ingenting att anmärka mot beredningen av prioriteringarna eller deras korrekthet eller ändamålsenlighet.

Utövande av underrättelsemyndigheternas befogenheter

Underrättelsemyndigheterna har sedan lagstiftningen trädde i kraft utövat befogenheter som grundar sig på underrättelselagstiftningen.

Skyddspolisens och tingsrättens beslut om underrättelsemetoder har ökat med cirka 70 procent från 2020 till 2021 och sjunkit med cirka 18 procent från 2021 till 2022 (uppgifterna för år 2022 baserar sig på en uppskattning i november av antalet för hela året).

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Den militära underrättelsemyndighetens och tingsrättens beslut om metoder för underrättelseinhämtning har ökat med cirka 17 procent från 2020 till 2021 och med cirka 114 procent från 2021 till 2022.

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte utgöra allmän och oriktad uppföljning av datatrafiken. Underrättelsemyndigheten samlar därför med domstolens tillstånd, med befogenheten att behandla tekniska uppgifter, in tekniska uppgifter från kommunikationsnätet för att utreda i vilka delar av kommunikationsnätet det förekommer telekommunikation som är föremål för underrättelseinhämtning. I underrättelseinhämtning som avser datatrafik gäller jämförelse som baserar sig på sökvillkor en liten del av alla gränsöverskridande nätdelar. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik har till största delen riktats till statliga aktörer.

Av trafiken på de tillståndspliktiga nätdelarna styrs med hjälp av sökvillkoren endast en liten del till automatisk analys av underrättelsemyndigheternas system. En stor del av trafiken tas ut ur systemen efter automatisk behandling som irrelevant för den aktuella uppgiften. Föremål för manuell fortsatt behandling av underrättelsemyndigheten blir beroende på nätdel 0,005–0,01 procent av den gränsöverskridande datatrafik som omfattas av tillstånd för underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Laglighetskontrollen 2021

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen

Underrättelsetillsynsombudsmannen ska enligt 7 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten övervaka lagenligheten i användningen av metoder för underrättelseinhämtning och underrättelseinformation samt i övrig underrättelseverksamhet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska också inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur lagstiftningen fungerar, bidra till att rättssäkerheten tillgodoses och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga. Dessutom övervakar ombudsmannen skyddspolisens övriga verksamhet.

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

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har under året haft en specialmedarbetare som särskilt fokuserar på övervakning av civil underrättelseinhämtning samt en administrativ medarbetare som utöver sina administrativa uppgifter också deltar i övervakningen av civil underrättelseinhämtning.

Under berättelseåret färdigställdes för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen en lokal som uppfyller kraven på hög informationssäkerhetsnivå.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen gjorde 148 egentliga inspektionsbesök utöver en rad studiebesök hos underrättelsemyndigheterna. I samband med besöken granskas alla beslut som underrättelsemyndigheterna fattar om användning av metoder för underrättelseinhämtning och om skydd för underrättelseinhämtningen. Dessutom deltog ombudsmannafunktionen i alla sammanträden om metoder för underrättelseinhämtning vid Helsingfors tingsrätt. Under året kom det in 13 skrivelser som ombudsmannen beskrev som en begäran om undersökning. Däremot inkom det inte några skrivelser till ombudsmannen som kunde tolkas som klagomål.

Den användning av metoder för underrättelseinhämtning som underrättelsetillsynsombudsmannen granskade avsåg enligt berättelsen verksamhet som kan anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens tillsynsarbete håller gradvis på att etableras. Det stora antalet inspektioner och det faktum att ombudsmannen har deltagit i alla sammanträden om metoder för underrättelseinhämtning vid Helsingfors tingsrätt vittnar om intensivt tillsynsarbete. Tillsynen har varit bra och omfattande. När tillsynsarbetet stabiliserats anser utskottet att ombudsmannen bör fästa uppmärksamhet vid att göra årsberättelsen om sin verksamhet mer informativ när det gäller ombudsmannens observationer och iakttagelser.

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

Underrättelsetillsynsombudsmannen kan enligt berättelsen (s. 7) som ett led i den proaktiva laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten som ombudsmannen utövar ge de interna laglighetsövervakarna, operativa juristerna och underrättelseledarna hos civila och militära underrättelsemyndigheter juridiskt sakkunnigstöd på ett sätt som lämpar sig för ombudsmannens roll som extern laglighetsövervakare. Ombudsmannen är emellertid en självständig och oberoende laglighetsövervakare. Det är enligt utskottet viktigt att ombudsmannen avhåller sig från att ge underrättelsemyndigheterna långtgående rättsligt expertstöd för att i efterhand på ett trovärdigt sätt kunna bedöma lagligheten i deras verksamhet. Därför anser utskottet att ombudsmannen också bör överväga att använda de lagstadgade tillsynsåtgärderna utöver eller i stället för muntliga råd och andra tillsynsåtgärder av rådgivningsnatur. Ett exempel på detta är ombudsmannens möjlighet enligt 18 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten att delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver.

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

Betänkande UndUB 1/2022 rd

För att övervaka underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna. Vid ombudsmannafunktionen arbetade under året utöver ombudsmannen en administrativ assistent och en specialsakkunnig.

Underrättelsetillsynsutskottet har tidigare fäst uppmärksamhet vid brister i bestämmelserna om underrättelsetillsynsombudsmannens ställföreträdare (UndUB 1/2020 rd, s. 11 och 19, UndUB 1/2021 rd, s. 8 och 16). För att rätta till situationen har riksdagen nu godkänt lagförslaget i regeringens proposition (RP 28/2022 rd) med förslag till lag om ändring av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Därigenom har det till lagen fogats en ny 20 a § (898/2022) om underrättelsetillsynsombudsmannens ställföreträdare. Lagen trädde i kraft den 1 december 2022.

Om resurserna är tillräckliga eller inte måste bedömas när det finns större erfarenheter av verksamheten och volymen av tillsynsverksamheten ökar. Särskild uppmärksamhet bör i nuläget fästas vid att Finlands ansökan om medlemskap i Nato har ökat och ytterligare ökar de finländska underrättelsemyndigheternas samarbete med Nato och myndigheterna i dess medlemsländer. Detta inverkar på arten och omfattningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. I fråga om skyddspolisen bör det också beaktas att det ingår i ombudsmannens uppdrag att övervaka annan verksamhet vid skyddspolisen än bara underrättelseinhämtning. Utskottet uppmanar statsrådet att bedöma om resurserna för underrättelsetillsynsfunktionen är tillräckliga för nuvarande och påvisbara framtida behov och vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla funktionens resurser på den nivå som krävs för att trygga tillsynsverksamhetens effektivitet och omfattning.

Helsingfors tingsrätt

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

Att utöva tillsyn över en oberoende domstols rättskipningsverksamhet hör inte till underrättelsetillsynsutskottets uppgifter. Domstolen är dock en synnerligen central aktör i den juridiska kontrollen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet är därför intresserat av domstolens erfarenheter särskilt för utskottets uppgift att följa och främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt uppgifter till utskottet har underrättelsemyndigheternas ansökningar om utövande av befogenheterna varit sakliga och grundliga.

Utskottet bevakar också att Helsingfors tingsrätt och domstolsväsendet även i övrigt har tillräckliga resurser och förutsättningar att sköta sina uppgifter i anslutning till den juridiska kontrollen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet noterar med tillfredsställelse att Helsingfors tingsrätt har fått tillgång till lämpliga lokaler för behandling av tillståndsansökningar som gäller användning av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet vill uppmärk-

Betänkande UndUB 1/2022 rd

samma statsrådet på vikten av att säkerställa att Helsingfors tingsrätt har nödvändiga förutsättningar för att sköta de jouruppgifter dygnet runt som är en följd av underrättelselagstiftningen.

Dataombudsmannen

Underrättelseinformation kan ofta också innehålla personuppgifter. Bestämmelser om lagring i register och annan behandling av personuppgifter finns i den lagstiftning om behandling av personuppgifter som hör till dataombudsmannens tillsynsbehörighet.

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

Underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen ser ut att ha delvis samma uppgifter, även om de är två självständiga och oberoende tillsynsmyndigheter. Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar underrättelseverksamheten, användningen av metoder för underrättelseinhämtning och underrättelseinformation samt skyddspolisens övriga verksamhet. Dataombudsmannen är en allmän myndighet som övervakar dels registreringen av, dels behandlingen av personuppgifter i register. I dataombudsmannens uppgifter ingår behandling av personuppgifter i all verksamhet inom skyddspolisens och försvarsmakten.

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

På grund av att underrättelsetillsynsombudsmannens och dataombudsmannens praktiska arbetsuppgifter delvis är parallella och överlappande är det nödvändigt att ombudsmännen samarbetar smidigt. Enligt information till utskottet har samarbetet mellan ombudsmännen varit problemfritt och smidigt under året.

Under berättelseåret gjorde biträdande dataombudsmannen två inspektionsbesök vid skyddspolisens med anledning av registrerade framställningar. Vid båda tillfällena behandlades 10 begäranden om insyn. Inga orsaker till anmärkningar kunde noteras vid inspektionerna. Under berättel-

Betänkande UndUB 1/2022 rd

seåret har det inte inkommit några begäranden om insyn från registrerade i fråga om den militära underrättelsemyndighetens verksamhet.

Under året har skyddspolisen genomgått en inspektion som gällde skyldigheten att underrätta en annan personuppgiftsansvarig om en kränkning av informationssäkerheten. Det var fråga om en omfattande inspektion som riktades till alla myndigheter som tillämpar dataskyddslagen avseende brottmål. Inspektionen av skyddspolisen föranledde inte åtgärder av dataombudsmannen.

Skyddspolisen har under berättelseåret lämnat dataombudsmannen en anmälan om en kränkning av dataskyddet, där posten hade förmedlat svarsbrevet angående rätten att inspektera säkerhetsregistret till fel person. Anmälan föranledde inte åtgärder av biträdande dataskyddsombudsmannen.

Under året genomfördes vid Huvudstaben en granskning av behandlingen av personuppgifter i anslutning till militär underrättelseinhämtning. Temat för granskningen har varit anvisnings-skyldigheten enligt 14 § i dataskyddslagen avseende brottmål och dokumentationen i anslutning till den samt tillgodoseendet av den registrerades rättigheter enligt 4 kap. i den lagen. Vid granskningen upptäcktes att det inte är lätt att hitta information eller särskilda instruktioner till de registrerade om utövandet av deras rättigheter i fråga om personuppgifter som behandlas i militär underrättelseverksamhet. Biträdande dataombudsmannen instruerade den personuppgiftsansvarige att bedöma hur de registrerades rättigheter tillgodosågs i verksamheten i fråga. Enligt biträdande dataombudsmannen är det ändamålsenligt att utarbeta interna anvisningar om förfarandet.

Vid inspektionen upptäcktes också att dokumentationen av ansvarsskyldigheten (dvs. skyldigheten att visa att verksamheten uppfyller dataskyddslagstiftningen) fortfarande var ofullständig. Biträdande dataombudsmannen instruerade huvudstaben att fastställa och räkna upp de dokument och åtgärder med hjälp av vilka fullgörandet av visningsskyldigheten har ordnats.

Biträdande dataombudsmannen anser dessutom att skyddspolisen och den militära underrättelsemyndigheten regelbundet behöver se till att konsekvensbedömningarna av dataskyddet enligt dataskyddslagstiftningen är uppdaterade.

Utskottet har ingenting att anmärka mot den utredning som utskottet fått av biträdande dataombudsmannen.

De högsta laglighetsövervakarna

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

För de högsta laglighetsövervakarna har det genom lagstiftningen och delvis också genom det praktiska arbetet utformats vissa prioriteringar och särskilda fokusområden beträffande tillsynsobjekten. Det har lett till en smärre differentiering av laglighetsövervakarnas uppgifter. I 3 § 3

Betänkande UndUB 1/2022 rd

punkten i den nya lagen om fördelningen av uppgifterna mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022), som trädde i kraft den 1 oktober 2022, sägs att justitiekanslern i statsrådet är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Enligt 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannen årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Dessutom ska inrikesministeriet enligt 5 a kap. 60 § i polislagen och försvarsministeriet enligt 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddet för underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

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

I den högsta laglighetskontrollen av inhämtning av information har riksdagens justitieombudsman i praktiken fokuserat sin övervakning på övervakning av övervakningen, det vill säga på den interna laglighetskontrollen av underrättelsemyndigheterna (se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2021, s. 248). Under året fick justitieombudsmannen inga klagomål som gällde underrättelseverksamhet (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2021, s. 248). Under berättelseåret pågick en dokumentgranskning av skyddspolisens och försvarsmaktens hemliga inhämtande av information och underrättelseverksamhet.

Riksdagens justitieombudsmans övervakning av underrättelsetillsynsombudsmannen har enligt berättelsen från justitieombudsmannen dock mer karaktären av samarbete än av traditionell granskande laglighetskontroll, även om det inte är uteslutet. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2021, s. 248).

Utskottet anser det vara viktigt att riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen vid sina möten tar ställning till bland annat frågor om tolkningen och tillämpningen av underrättelselagstiftningen. Det är viktigt i synnerhet i ett läge, där det på grund av att lagstiftningen är ny ännu inte har etablerats någon tillämpningspraxis, och särskilt i de ärenden som underrättelsemyndigheterna har rätt att besluta om utan domstolstillstånd. Justitieombudsmannen har till exempel gett ett beslut i ett ärende som gäller tolkningen av den så kallade brandväggsbestämmelsen i underrättelselagstiftningen (Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2021, s. 248).

Enligt en explicit bestämmelse i 108 § i grundlagen har justitiekanslern i statsrådet till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Laglighetskontrollen av regeringsmakten har i praktiken blivit en betydande del av justitiekanslerns tillsynsverksamhet. Också inom underrättelseverksamheten gäller justitiekanslerns övervakning

Betänkande UndUB 1/2022 rd

statsrådets och republikens presidents åtgärder, likaså inrikesministeriets och försvarsministeriets verksamhet i styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten samt vid verkställigheten av statsrådets och republikens presidents beslut. Justitiekanslerns laglighetskontroll gäller således den strategiska nivån på styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten samt utnyttjande av underrättelseinformation i den högsta statsledningen.

Justitiekanslern följer med avseende på laglighetskontrollen republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts (TP-UTVA) behandling av underrättelseärenden.

Justitiekanslern har i år gjort de regelbundna inspektionsbesök vid försvarsministeriet och inrikesministeriet som hör till övervakningen av underrättelseverksamhetens strategiska nivå. Under besöken har man diskuterat bland annat förfarandet för att fastställa prioriteringarna för underrättelseinhämtningen samt prioriteringarna och precisionen i underrättelserapporteringen samt lagligheten av statsledningens begäran om information. Vid besöken framkom det inte något som skulle ha föranlett åtgärder av justitiekanslern.

Biträdande justitiekanslern avgjorde ett jävsärende som hade kommit fram vid inrikesministeriets laglighetskontroll av skyddspolisen (Justitiekanslerns i statsrådet berättelse för år 2021, s.163—164). Det gällde två tjänstemän som varit tjänstlediga från skyddspolisen och deltagit i laglighetskontrollen av skyddspolisen. Biträdande justitiekanslern ansåg att tjänstemännen var jäviga på grund av de så kallade generalklausulerna. Han klandrade inte tjänstemännen, utan ansåg att ministeriet borde ha bedömt deras jävställning. Biträdande justitiekanslern delgav inrikesministeriet sin uppfattning i jävsfrågan. — Enligt utredning till utskottet har finansministeriet på basis av det som sägs i justitiekanslersadjointens beslut sedermera kompletterat sin anvisning om principerna för tjänsteställningen.

Utskottet anser det vara mycket viktigt att också den högsta regeringsmakten inom underrättelseverksamheten är föremål för konkret laglighetskontroll och att tillsynen utöver strategisk styrning och övervakning av underrättelseverksamheten också riktas in på begäran om underrättelseinhämtning hos underrättelsemyndigheterna samt användningen underrättelsemyndigheternas tjänster för regeringsmakten och utnyttjandet av underrättelseinformation.

Intern laglighetskontroll 2021

Inrikesministeriet

Inrikesministeriet och skyddspolisen svarar för den interna tillsynen över de civila underrättelsemyndigheterna. Vid inrikesministeriet är laglighetskontrollen ett uppdrag för enheten för nationell säkerhet.

Skyddspolisen ska enligt 24 § i statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning (709/2019) årligen lämna en utredning till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats. I utredningen ska följande nämnas för varje metod för underrättelseinhämtning: 1) antalet beslut om en metod för underrättelseinhämtning, 2) i 5 a kap. 3 § i polislagen avsedda föremål för civil underrättelseinhämtning som be-

Betänkande UndUB 1/2022 rd

slut om en metod för underrättelseinhämtning grundar sig på och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik avsedda föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, 3) antalet personer som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning då beslutet om användning av en metod för underrättelseinhämtning har gällt en person, 4) antalet uppgifter på årsbasis som avses i 21 § 6—10 punkten, 5) antalet beslut om registrering av informationskälla, 6) en bedömning av betydelsen av den civila underrättelseinhämtningen och metoderna för underrättelseinhämtning, 7) uppgift om anmälan som ska överföras till brottsbekämpningen, 8) en underrättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning, 9) genomförda förbud mot avlyssning och observation, kopieringsförbud samt förbud mot underrättelseinhämtning, 10) antalet yppandeförbud och 11) problem, utvecklingsbehov och andra viktiga omständigheter som framkommit i samband med verksamheten. Dessutom ska det ges information om antalet vilseledande eller förtäcktta registeranteckningar och falska handlingar samt deras art. — Inrikesministeriet å sin sida ska årligen lämna berättelser till underrättelsetillsynsutskottet och till riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats.

Utskottet har mottagit skyddspolisens detaljerade rapport till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av civil underrättelseinhämtning användes och övervakades 2021. Enligt inrikesministeriet är skyddspolisens utredning till ministeriet ändamålsenlig.

Inrikesministeriet anser i berättelsen att det är dess uppgift att utifrån inkommen utredning bedöma om civil underrättelseverksamhet är laglig och ändamålsenlig.

Enligt inrikesministeriet har tillsynen över skyddspolisen ordnats för flera aktörer på olika nivåer. De olika delområdena av tillsynen kompletterar varandra. Olika aktörer kommer ofta överens om inriktningen och samordningen av tillsynen. Inrikesministeriet samarbetar med underrättelseombudsmannen. Samarbetet har stött inrikesministeriets styrning och övervakning av skyddspolisen.

Inrikesministeriets prioriteringar inom den civila underrättelseinhämtningen styr skyddspolisens inhämtning av information och rapportering. Ministeriet följer särskilt hur prioriteringarna förverkligas. Ärenden som gäller laglighetskontroll behandlas mellan inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet och skyddspolisen på månatliga möten, som baserar sig på inrikesförvaltningens modell för resultatstyrning.

Inrikesministeriet anser i sin berättelse att det är ändamålsenligt att det har avsatts mer resurser för intern laglighetskontroll inom skyddspolisen och att kontrollen har blivit mer oberoende i och med att den blev en separat funktion redan före berättelseåret. Utöver de inskrivningskrav som lagstiftningen förutsätter stöds lagligheten och laglighetskontrollen av att skyddspolisens interna anvisningar är uppdaterade.

Utskottet har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen från inrikesministeriet.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Försvarsministeriet

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

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

I 24 § i statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseinhämtning föreskrivs det om ett protokoll över underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I protokollet – och därmed också i utredningen till försvarsministeriet – ska det på grundval av 86 § 1 mom. 1 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om båda parterna i kommunikationen befann sig i Finland) antecknas mängden information som utplånats (24 § 5 punkten), på grundval av 86 § 1 mom. 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om avsändaren, mottagaren eller den som upptar kommunikationen har skyldighet eller rätt att vägra vittna om informationen) specificerade uppgifter om utplåningsåtgärd, tidpunkt för utplåningen och grund för utplåningen (24 § 6 punkten), på grundval av 82 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om det är fråga om ett meddelande som omfattas av underrättelseförbud) mängden utplånad information (24 § 7 punkten), mängden datatrafik som erhållits med hjälp av användning av sökbegrepp (24 § 8 punkten) och mängden datatrafik som har kommit till fortsatt manuell behandling inom underrättelseinhämtningen som avser datatrafik (24 § 9 punkten).

Utskottet har tagit emot militärunderrättelsemyndighetens heltäckande berättelse om försvarsministeriets användning och övervakning av metoder för underrättelseinhämtning och skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen 2021 (FSM 15.03.2022, granskningsberättelse).

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Försvarsministeriet uppger att det under året gjorde fyra inspektionsbesök vid huvudstabens underrättelseavdelning i samarbete med huvudstabens juridiska avdelning. I tillsynsverksamheten har försvarsministeriet granskat alla beslut och protokoll som militärunderrättelsemyndigheten fattade 2021. Dessutom granskade ministeriet alla inspektionsberättelser från huvudstabens juridiska avdelning. Ett inspektionsbesök har också gjorts hos försvarsmaktens underrättelsetjänst. Under besöket har man granskat de underrättelsemetoder som används vid tjänsten. Dessutom har försvarsministeriet granskat alla handlingar som gäller det internationella samarbetet mellan de militära underrättelsemyndigheterna.

Försvarsministeriets berättelse med bilagor är detaljerad. Den ger en god bild av ministeriets tillsyn och iakttagelser samt av den goda laglighetskultur som militärunderrättelsemyndigheterna själva har tillägnat sig.

Utskottet har ingenting att anmärka med anledning av försvarsministeriets berättelse.

Skyddspolisen och huvudstaben

Skyddspolisen har en intern funktion för laglighetskontroll som är oberoende av dess övriga verksamhet och för vars praktiska organisation en intern laglighetsövervakare med uppdraget som huvudsyssla svarar. Funktionen övervakar Skyddspolisens verksamhet i dess helhet. På underrättelseområdet är övervakningen kontinuerlig, i realtid och heltäckande.

Den interna laglighetsövervakningen har under året genomfört laglighetskontroller inom olika ämnesområden. Inspektionsberättelserna har sänts till underrättelsetillsynsombudsmannen för kännedom. Vid övervakningen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning har särskild uppmärksamhet fästs vid motiveringen till besluten och kraven.

Utskottet har informerats om granskningarna enligt årsplanen för berättelseåret och om iakttagelserna i dem. Likaså har utskottet informerats om två specialrevisioner, av vilka den ena gällde en omfattande laglighetskontroll av en viss underrättelseinsats.

Internrevisionen har i sin tillsynsverksamhet under redovisningsåret granskat alla krav, beslut och protokoll som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Enligt internrevisionens bedömning har dokumenten hållit hög kvalitet och varit heltäckande och omsorgsfullt gjorda. Tillsynsobservationerna har gällt enskilda fall och varit vägledande. De har antecknats i ärendehanteringssystemet och vid behov har man diskuterat iakttagelsen med den berörda underrättelseledaren.

I januari i år öppnades en kanal där den som hör till skyddspolisens personal också anonymt kan göra en anmälan vid misstanke om eventuellt missbruk i skyddspolisens verksamhet. Rapporterna bedöms av en handläggargrupp som samordnas av den interna laglighetsövervakaren.

Inom försvarsmakten hör den interna laglighetsövervakningen av den militära underrättelseinhämtningen vid huvudstaben till laglighetsövervakningssektorn på juridiska avdelningen, som leds av försvarsmaktens assessor. Den övervakar försvarsmaktens verksamhet i dess helhet, inte bara den militära underrättelseinhämtningen.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Försvarmaktens interna laglighetsövervakning verkställer tematiska inspektioner av den militära underrättelseverksamheten i överensstämmelse med årsplanen och dessutom inspektioner av enskilda teman och objekt. Den granskar besluten och protokollen kvartalsvis. Årsberättelsen för inspektionsverksamheten 2021 har lämnats till utskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen för kännedom.

Under berättelseåret har försvarmakten tagit i bruk en så kallad laglighetsövervakningskanal för riksomfattande försöksverksamhet. Via kanalen kan en person som hör till försvarmaktens personal även anonymt anmäla misstänkt lagstridig verksamhet vid vilken enhet inom försvarmakten som helst.

Utskottet anser att den interna laglighetskontrollen har ordnats väl vid skyddspolisen och huvudstaben. Enligt revisionsberättelser och utredningar som utskottet tagit emot är den interna laglighetskontrollen professionell i båda organisationerna.

För att underrättelseverksamheten ska vara godtagbar och förtroendet för verksamheten upprätthållas är det av största vikt att underrättelsemyndigheterna och deras personal själva upprätthåller en underrättelsekultur baserad på respekt för lagstiftningen och för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Skyddspolisens verksamhet utöver underrättelseverksamhet

Till utskottets uppgifter hör att övervaka också annan verksamhet vid skyddspolisen utöver underrättelseinhämtning. Utskottet har fått en separat redogörelse för skyddspolisens verksamhet vid verkställigheten av de uppgifter som föreskrivs för skyddspolisen i säkerhetsutredningslagen (726/2014).

Syftet med säkerhetsutredningslagen är att främja möjligheterna att förebygga verksamhet som kan medföra skada för statens säkerhet, försvaret, Finlands internationella förbindelser, den allmänna säkerheten eller något annat med dessa jämförbart allmänt intresse eller enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse eller säkerhetsarrangemang för skyddet av dessa intressen. Utöver allmänpreventiva och särskilda preventiva effekter kan säkerhetsutredningsförfarandet bedömas ha konsekvenser för den övergripande säkerheten.

Antalet säkerhetsutredningar som skyddspolisen gör har ökat stadigt. Skyddspolisen gjorde 68 895 säkerhetsutredningar 2019, 88 349 utredningar 2020 och 90 378 utredningar 2021. Ökningen förklaras dels av de nya krav som följer av ändringar i lagstiftningen, dels av utvecklingen av säkerhetsmedvetenheten bland dem som ansökt om utredningar. Det är viktigt att personer som är anställda i uppgifter som är av betydelse med tanke på uppnåendet av syftet med säkerhetsutredningslagen genomgår en giltig säkerhetsutredning.

År 2021 underrättade skyddspolisen sökande om 3 004 omständigheter som framkommit i samband med utredningen i samband med säkerhetsutredningarna. Antalet är inte stort i förhållande till antalet genomförda utredningar. Av underrättelserna baserade sig 26 på intervjuuppgifter. 60 underrättelser gällde utländska bindningar.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

Av dem som svarade på skyddspolisens kundnöjdhetssenkät var 95 procent mycket eller ganska nöjda med verksamheten vid skyddspolisens enhet för säkerhetsutredningar.

Skyddspolisens utvecklar automatiseringen av registerfunktionerna för att säkerställa ett snabbt utredningsförfarande och dämpa kostnadsökningen.

Dataombudsmannens byrå gjorde i april 2020 en inspektion av skyddspolisens säkerhetsutredningsförfaranden. Under berättelseåret har ingen sådan granskning gjorts.

Inspektionen 2020 gällde i synnerhet genomförandet av den interna kontrollen över säkerhetsutredningsprocessen samt anvisningarna till och utbildningen av personalen. I samband med inspektionen granskade biträdande dataombudsmannen genom slumpmässigt urval 30 sådana svar som getts vid säkerhetsutredningsförfarandet och i vilka det framkommit uppgifter som är av betydelse med tanke på tillförlitligheten hos den som utredningen gäller.

Dataombudsmannens byrå har utifrån granskningen kommit fram till att behandlingen av personuppgifter vid enheten för säkerhetsutredningar har ordnats på ett ändamålsenligt sätt. Det fanns inget att anmärka på behandlingens lagenlighet.

Utskottet har ingenting att anmärka mot skyddspolisens verksamhet vid skötseln av de uppgifter som föreskrivs för skyddspolisens i säkerhetsutredningslagen.

Utskottets viktigaste slutsatser

Utskottet har fått behöriga utredningar av inrikesministeriet och försvarsministeriet om hur prioriteringarna för underrättelseverksamheten har förverkligats 2021. Det är viktigt att ministerierna tillsammans med underrättelsemyndigheterna utvecklar metoder för att förbättra utvärderingen av utfallet av prioriteringarna och den kvalitativa utvärderingen av dem. Utskottet ber ministerierna lämna en utredning om detta utvecklingsarbete under 2023.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens tillsynsarbete håller gradvis på att etableras. Det stora antalet inspektioner och det faktum att ombudsmannen har deltagit i alla sammanträden om metoder för underrättelseinhämtning vid Helsingfors tingsrätt vittnar om intensivt tillsynsarbete. Tillsynen har varit bra och omfattande. När tillsynsarbetet stabiliseras anser utskottet att ombudsmannen bör fästa uppmärksamhet vid att göra årsberättelsen om dennes verksamhet mer informativ i fråga om ombudsmannens observationer och iakttagelser vid tillsynen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen är en självständig och oberoende laglighetsövervakare. Det är enligt utskottet viktigt att ombudsmannen avhåller sig från att ge underrättelsemyndigheterna långtgående rättsligt expertstöd för att i efterhand på ett trovärdigt sätt kunna bedöma lagligheten i deras verksamhet. Därför anser utskottet att ombudsmannen också bör överväga att använda lagstadgade tillsynsåtgärder utöver eller i stället för muntliga råd och andra tillsynsåtgärder av rådgivningsnatur. Ett exempel på detta är ombudsmannens möjlighet enligt 18 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten att delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

För att övervaka underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna. Vid ombudsmannafunktionen arbetade under året utöver ombudsmannen en administrativ assistent och en specialsakkunnig. Efter berättelseåret har lagen om övervakning av underrättelseverksamheten kompletterats med bestämmelser om ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen.

Om resurserna är tillräckliga eller inte måste bedömas när det finns större erfarenheter av verksamheten och volymen av tillsynsverksamheten ökar. Särskild uppmärksamhet bör i nuläget fästas vid att Finlands ansökan om medlemskap i Nato har ökat och ytterligare ökar de finländska underrättelsemyndigheternas samarbete med Nato och myndigheterna i dess medlemsländer. Detta inverkar på arten och omfattningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. I fråga om skyddspolisen bör det också beaktas att det ingår i ombudsmannens uppdrag att övervaka annan verksamhet vid skyddspolisen än bara underrättelseinhämtning. Utskottet uppmanar statsrådet att bedöma om resurserna för underrättelsetillsynsfunktionen är tillräckliga för nuvarande och påvisbara framtida behov och vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla funktionens resurser på den nivå som krävs för att trygga tillsynsverksamhetens effektivitet och omfattning.

Domstolsväsendet måste likaså ha tillräckliga resurser och förutsättningar för att sköta sina uppgifter inom den juridiska kontrollen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet noterar med tillfredsställelse att Helsingfors tingsrätt har fått tillgång till lämpliga lokaler för behandling av tillståndsansökningar som gäller användning av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet vill uppmärksamma statsrådet på vikten av att säkerställa att Helsingfors tingsrätt har nödvändiga förutsättningar för att sköta de jouruppgifter dygnet runt som är en följd av underrättelselagstiftningen.

Utskottet har under sin verksamhetsperiod noterat att underrättelsemyndigheterna förbinder sig att utveckla en underrättelsekultur som är karakteristisk för rättsstaten. För att underrättelseverksamheten ska vara godtagbar och förtroendet för verksamheten upprätthållas är det av största vikt att underrättelsemyndigheterna och deras personal själva upprätthåller en underrättelsekultur baserad på respekt för lagstiftningen och för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I samband med tillsynen över annan verksamhet vid skyddspolisen än underrättelseverksamhet har utskottet fått en utredning om skyddspolisens verksamhet vid verkställigheten av de uppgifter som föreskrivs för skyddspolisen i säkerhetsutredningslagen.

Syftet med säkerhetsutredningslagen är att främja möjligheterna att förebygga verksamhet som kan medföra skada för statens säkerhet, försvaret, Finlands internationella förbindelser, den allmänna säkerheten eller något annat med dessa jämförbart allmänt intresse eller enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse eller säkerhetsarrangemang för skyddet av dessa intressen. Utöver allmänpreventiva och särskilda preventiva effekter kan säkerhetsutredningsförfarandet bedömas ha konsekvenser för den övergripande säkerheten.

Utskottet ser det som viktigt att personer som är anställda i uppgifter som är av betydelse med tanke på uppnåendet av syftet med säkerhetsutredningslagen genomgår en giltig säkerhetsutredning.

Betänkande UndUB 1/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Underrättelsetillsynsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 13/2022 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 26.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mika Kari sd
vice ordförande Riikka Slunga-Poutsalo saf
medlem Heli Järvinen gröna
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Mari Rantanen saf
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.