

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (RP 199/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- riksdagens biträdande generalsekreterare Timo Tuovinen, Riksdagens kansli
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- statsåklagare Anssi Hiivala, Riksåklagarämbetet
- polisöverinspektör Pekka-Matias Väisänen, Polisstyrelsen
- sektorchef, militärjurist Laura Ruotsalainen, Huvudstaben
- biträdande avdelningschef, underrättelseavdelningen, öv Pekka Turunen, Huvudstaben
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullen
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- biträdande chef Olli Kolstela, skyddspolisen
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- lagman Tuomas Nurmi, Helsingfors tingsrätt
- advokat Jussi Sarvikivi, Finlands Advokatförbund
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- juridisk chef Marko Lahtinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

- Republikens presidents kansli
- DNA Ab
- Elisa Abp
- Suomen Erillisverkot Oy
- Telia Finland Oyj
- Electronic Frontier Finland - Effi ry
- Finlands näringsliv rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Beredningen av underrättelselagstiftningen

Beredningen av underrättelselagstiftningen

I sitt program föreslår regeringen Sipilä att underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska basera sig på lagstiftning (SRM 1/2015 rd). På sitt strategimöte den 20 augusti 2015 beslutade regeringen att inrikesministeriet och försvarsministeriet ska börja bereda lagstiftning om civil och militär underrättelseinhämtning. Vidare beslutade regeringen att justitieministeriet ska vidta åtgärder för att ändra grundlagsregleringen om skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Justitieministeriet tillsatte den 17 oktober 2016 en arbetsgrupp med uppgift att bereda den lagstiftning som behövs för att ordna övervakningen av de civila och militära myndigheterna.

En expertgrupp tillsatt av justitieministeriet den 28 september 2015 publicerade sitt betänkande den 11 oktober 2016. Utifrån betänkandet har justitieministeriet berett en proposition om en ändring av 10 § i grundlagen. Den tillåter att det genom lag föreskrivs om nödvändiga begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för att inhämta information om militär verksamhet eller om någon annan verksamhet som är ett allvarligt hot mot vår nationella säkerhet.

Inrikesministeriet (civil underrättelseinhämtning), försvarsministeriet (militär underrättelseinhämtning), justitieministeriet (övervakning av underrättelseverksamhet) har tillsatt egna expertgrupper och varje arbetsgrupp lämnade sitt eget betänkande den 19 april 2017. Ministerierna har också deltagit i gruppernas arbete.

I anknytning till den omfattande beredningen av underrättelselagstiftningen tillsatte riksdagens generalsekreterare den 23 december 2016 en intern arbetsgrupp vid riksdagens kansli för att bereda bestämmelser om parlamentarisk kontroll över underrättelseverksamheten. Arbetsgruppen lämnade sitt betänkande den 29 maj 2017. Den föreslår att det inrättas ett nytt fackutskott i riksdagen, underrättelsetillsynsutskottet, som ska stå för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten. Bestämmelser om detta ska ingå i riksdagens arbetsordning (40/2000). Förslagen från arbetsgruppen vid justitieministeriet respektive riksdagen har anpassats till varandra för den fortsatta beredningen.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

Regelverk som förelagts riksdagen

Regeringen lämnade en omfattande proposition till riksdagen den 25 januari 2018. I proposition RP 198/2017 rd ingår ett förslag till ändring av 10 § i grundlagen och det har antagits av riksdagen utifrån grundlagsutskottets betänkande GrUB 4/2018 rd. Därefter förklarades grundlagsändringen brådskande och trädde i kraft den 15 oktober 2018 (817/2018). Den 22 februari 2018 lämnade riksdagens talmanskonferens ett förslag till riksdagen om ändring av riksdagens arbetsordning och av 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän.

Resten av regelverket har fördelats på flera utskott för betänkande. Det hör till förvaltningsutskottet att utarbeta ett betänkande om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) och till försvarsutskottet att utarbeta ett betänkande om militär underrättelseinhämtning (RP 203/2017 rd). Dessutom lämnar grundlagsutskottet ett betänkande om lagstiftningen om underrättelsetillsyn (RP 199/2017 rd — laglighetskontroll av underrättelseverksamhet) och om talmanskonferensens förslag om att inrätta ett underrättelsetillsynsutskott som ett nytt fackutskott inom ramen för riksdagens utskottsväsende (TKF 1/2018 rd — ändring av riksdagens arbetsordning). Talmanskonferensens förslag bygger på det förslag om parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten som utarbetats av arbetsgruppen vid riksdagens kansli. De utskott som nämns har lämnat eller kommer att lämna utlåtanden till varandra bland annat för att säkerställa att bestämmelserna är anpassade till varandra. Också vissa andra utskott lämnar utlåtande.

Alla projekt för att bereda lagstiftningen om underrättelseverksamhet har följts upp och övervakats av en parlamentarisk arbetsgrupp som tillsattes den 11 december 2015 och har letts av riksdagsledamot Tapani Tölli. Uppföljningsgruppen har sammanträtt och fortsatt med sitt arbete också under den tid som lagstiftningen har behandlats i riksdagen.

Övervakning av underrättelseverksamheten

Utgångspunkter

Utifrån ett betänkande från grundlagsutskottet (GrUB 4/2018 rd) har riksdagen godkänt en ändring av 10 § i grundlagen. Paragrafen har kompletterats med ett nytt 4 mom. och ändringen trädde i kraft den 15 oktober 2018. Momentet föreskriver om de villkor som måste vara uppfyllda för att nödvändiga begränsningar i meddelandehemligheten ska få införas genom vanlig lagstiftningsordning i syfte att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Grundlagsändringen är en förutsättning för att lagstiftning och civil respektive militär underrättelseinhämtning över huvud taget ska kunna införas med hjälp av vanlig lagstiftningsordning utifrån de aktuella propositionerna.

De föreslagna bestämmelserna om civil och militär underrättelseinhämtning kan enligt utskottet inte införas med de föreslagna befogenheterna för underrättelsemyndigheterna, som i så hög grad griper in i de grundläggande fri- och rättigheterna, utan att det samtidigt införs heltäckande och effektiv övervakning av underrättelseverksamheten. Det är en ny lagstiftning med betydande konsekvenser för skyddet för privatlivet, som åtnjuter skydd eftersom det är en grundläggande och en mänsklig rättighet, och i synnerhet för skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. För att garantera den enskildes rättssäkerhet och säkerställa att verksamheten är tillför-

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

litlig är det nödvändigt att föreskriva om förfaranden och metoder som gör det möjligt att på ett effektivt sätt övervaka användningen av metoder för informationsinhämtning som anknyter till inhämtning av underrättelser. Utskottet menar att underrättelseverksamheten inte kan åtnjuta allmänhetens förtroende om det inte finns en oberoende aktör som heltäckande och effektivt kan övervaka att befogenheterna utövas lagligt. Dessutom måste man se till att de konstitutionella anmärkningar som grundlagsutskottet har anfört mot lagarna beaktas på behörigt sätt (se GrUU 35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd).

Förvaltningsutskottet anser det nödvändigt att inrätta en ny myndighet för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten, nämligen en underrättelseombudsman (se ändring av tjänstebeteckningen i slutet av betänkandet; underrättelsetillsynsombudsman). I laglighetskontrollen måste själva övervakningssystemet och den som utövar kontrollen ha en stark roll och omfattande befogenheter för att de ska kunna garantera förtroendet för att underrättelseverksamheten utövas korrekt och med respekt för den enskildes rättssäkerhet. Övervakningssystemet måste uppfylla de grundlagsfästa kraven, de internationella skyldigheter som följer av de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens rättsordning. Tillsynen måste vara proaktiv och ske i realtid, men det behövs också efterhandskontroll.

Vidare är det nödvändigt att den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten effektiviseras genom ett nytt fackutskott vid riksdagen, underrättelsetillsynsutskottet. Europadomstolen har konstaterat att parlamentarisk medverkan i tillsynen över befogenheterna till underrättelseinhämtning är relevant för skyddet av demokratin. Organisering av den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten på ett sätt som beaktar kraven i den nya lagstiftningen ingår som ett väsentligt led i den omorganisering av den externa övervakningen som föranleds av utvidgningen av underrättelsemyndigheternas befogenheter. Med effektivare parlamentarisk kontroll blir tillsynen mer trovärdig och underställs mer kraftfullt demokratisk kontroll. I dag är det förvaltningsutskottet som är det huvudsakliga fackutskottet i fråga om skyddspolisen, medan försvarsutskottet har samma roll i fråga om Försvarsmaktens underrättelsetjänst. De båda utskottens rätt att få information har hittills baserat sig på 47 § 1 mom. i grundlagen och på att bestämmelsen har tillämpats så att myndigheterna har kunnat lämna ut också sekretessbelagd information direkt till utskotten utan att informationen har förmedlats via respektive ministerier. Dessutom har skyddspolisens och de berörda försvarsmyndigheternas uppgifter kopplingar till både grundlagsutskottet och utrikesutskottet. Starkare parlamentarisk kontroll har inte bara den effekten att övervakningen blir mer trovärdig, utan den ökar också effektiviteten. Effektivare parlamentarisk kontroll ändrar däremot ingenting i utskottens behörigheter eller uppgifter. Den typ av kontroll som fackutskotten utför idag som ett led i lagstiftningsarbetet och övrigt arbete uppfyller inte längre kraven på tillräckligt effektiv parlamentarisk kontroll, i synnerhet inte när den nya underrättelsetlagstiftningen har trätt i kraft. Förvaltningsutskottet har lämnat ett separat utlåtande om förslaget från talmanskonferensen (TKF 1/2018 rd).

Bestämmelserna om samarbetet mellan underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen syftar till att få till stånd en fast, effektiv och väl täckande tillsyn över underrättelseverksamheten. Den parlamentariska kontrollen och laglighetskontrollen kompletterar varandra och en ständig och solid dialog mellan de båda parterna är en viktig del av den samlade kontrollen. Förvaltningsutskottet understryker samtidigt att det också på det praktiska planet måste tillses att det inte uppstår någon förväxling mellan parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll, med hänsyn

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

till att de är av olika karaktär och därför uppvisar vissa skillnader. Effektiv och heltäckande laglighetskontroll på lagfäst grund garanterar rättssäkerheten såväl för dem som blir föremål för kontroll som för underrättelsemyndigheterna när de sköter sina krävande lagfästa uppgifter.

Utskottet konstaterar att också riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har sina specifika kontrollbefogenheter med avseende på såväl underrättelsemyndigheterna som underrättelseombudsmannen. Det externa systemet för rättssäkerhet kan också anses omfatta de behöriga myndigheternas förundersökningsbehörighet och åtalsbehörighet, vilket gäller såväl underrättelsemyndigheterna som underrättelseombudsmannen.

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

Dessutom vill förvaltningsutskottet peka på att underrättelseombudsmannen kommer att utöva extern laglighetskontroll. Följaktligen innehåller 1 § 3 mom. i förslaget till lag om övervakning av underrättelseverksamheten en hänvisning till detta. Riksdagen har godkänt de förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning och ingår i proposition RP 9/2018 rd ändrade enligt förvaltningsutskottets betänkande FvUB 13/2018 rd. Samtidigt upphävs personuppgiftslagen (523/1999) och lagen om datasekretessnämnden och dataombudsmannen (389/1994) som båda nämns i 1 § 3 mom. i det aktuella lagförslaget. Riksdagens svar med anledning av lagförslaget är daterat den 23 november 2018.

I detta sammanhang vill utskottet också lyfta fram behandlingen av personuppgifter om underrättelseombudsmannen. Enligt utskottets uppfattning ingår inte underrättelseombudsmannens verksamhet i tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och i samband med upprätthållandet av den nationella säkerheten (RP 31/2018 rd, FvUB 14/2018 rd). Däremot ingår underrättelseombudsmannens verksamhet enligt vad utskottet erfar i tillämpningsområdet för den nya dataskyddslagen och den vägen också i tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning, precis som det sägs i 2 § 1 mom. i den ovannämnda lagen som ännu inte har trätt i kraft. Detta gäller om ingenting annat föreskrivs. Regeringen har nyligen lämnat en proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 242/2018 rd) till riksdagen. Propositionen har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och grundlagsutskottet kommer att lämna utlåtande om förslaget till förvaltningsutskottet. Enligt propositionen måste en del ändringar som föreslås i propositionen om civil underrättelseinhämtning i behandlingen i riksdagen samordnas med proposition RP 242/2018 rd.

Övervakning av underrättelseverksamheten samt tillgång till information

Underrättelsetillsynsutskottet är alltså ett nytt fackutskott i riksdagen som ska ha hand om den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten. För att denna nya typ av utskottet ska kunna inrättas krävs det ändringar i riksdagens arbetsordning. Ändringarna har lämnats till riks-

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

dagen i ett förslag från talmanskonferensen (TKF 1/2018 rd). I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ges underrättelsetillsynsutskottet omfattande rätt att få information och redogörelser (3 och 4 §). Rätten att få information och redogörelser ska gälla underrättelsemyndigheter och underrättelseombudsmannen samt aktörer utanför myndighetsmaskineriet som med stöd av lag utför vissa offentliga uppdrag med kopplingar till underrättelseverksamhet. På grundval av det aktuella lagförslaget ska utskottet trots sekretessbestämmelserna ha rätt att av sådana aktörer avgiftsfritt få de upplysningar och utredningar som det anser sig behöva för att utföra tillsynsuppdraget. I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ingår det också bestämmelser om samarbete mellan underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen. Utskottet understryker att det krävs fast samarbete för att underrättelseverksamheten i sin helhet ska vara både effektivt och heltäckande.

Utskottet välkomnar att propositionen innehåller starka befogenheter också för underrättelseombudsmannen att få information och redogörelser inom ramen för sina övriga befogenheter. På grundval av 8 och 9 § har underrättelseombudsmannen trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter avgiftsfritt få den information och de redogörelser som är nödvändiga i övervakningsarbetet.

I utfrågningen av sakkunniga pekades på vissa skillnader i underrättelsetillsynsutskottets respektive underrättelseombudsmannens rätt att få information. Utskottet har den uppfattningen att lagförslagen har beretts utifrån det faktum att den parlamentariska kontrollen och laglighetskontrollen har olika karaktär. Tanken har varit att ett riksdagsutskotts rätt att få information inte kan begränsas till att bara omfatta en offentlig förvaltningsuppgift. Bestämmelsen kompletterar det som 47 § 1 mom. i grundlagen föreskriver om riksdagsutskottens rätt att få information.

Förvaltningsutskottet anser att den rätt att få information för att utföra ett offentligt uppdrag som utskottet föreslås få är nödvändig för att utskottets tillsyn ska kunna sträcka sig utöver myndighetsverksamhet till sådan verksamhet som utomstående aktörer sköter med stöd av lag. Rätten att få information utformas således via de uppgifter som utskottet ges i riksdagens arbetsordning. Det handlar alltså om ett riksdagsutskotts rätt att få information, som anknyter till genomförandet av parlamentarisk kontroll. Synpunkter som anknyter till den parlamentariska kontrollen och nödvändigheten att säkerställa rätten att få information, vilket utgör grunden för den parlamentariska kontrollen, talar för att det för riksdagsutskottet trots sekretessbestämmelserna införs en något vidare definition av rätten att få information än normalt (se TKF 1/2018 rd).

Vad beträffar underrättelseombudsmannens rätt att få information framhåller utskottet att den föreslagna bestämmelsen avser en generell rätt att få information som inte är beroende av sekretess för exempelvis uppgifter eller dokument, utan av vad som behövs för att laglighetskontroll ska kunna utföras. Underrättelseombudsmannen kan alltså självständigt begära den information som behövs i uppdragen inte bara av myndigheter utan också av andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Bestämmelsen motsvarar det som vanligen föreskrivs om rätten för de särskilda ombudsmännen att få information. Exempelvis i 4 § 1 mom. i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) sägs det att diskrimineringsombudsmannen trots sekretessbestämmelserna har rätt att av myndigheter och andra organ som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina uppgifter.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

Utskottet utgår från att begreppet offentliga förvaltningsuppgifter har samma innebörd i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten som i 124 § i grundlagen. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i grundlagen i en relativt vidsträckt bemärkelse. Det omfattar uppgifter som hänför sig till bland annat verkställigheten av lagar samt beslut om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner. Vanligen är det myndigheter som utövar underrättelseverksamhet, men vissa avgränsade uppgifter såsom kopplingsuppgifter och uppgifter som anvisats teleoperatören inom underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska skötas av aktörer utanför myndighetsmaskineriet med stöd av lag.

Förvaltningsutskottet har inga uppgifter om att de regelbaserade skillnaderna i rätten att få information och redogörelser skulle vara av betydelse för själva övervakningsbehörigheten.

Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten

Underrättelseombudsmannen

Enligt lagförslaget (lagen om övervakning av underrättelseverksamheten, nedan kallad lagförslaget) ska det för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten finnas en underrättelseombudsman i anslutning till dataombudsmannens byrå, men ombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet (5 §).

Underrättelseombudsmannen (nedan kallad ombudsmannen) är således den myndighet som övervakar att underrättelseverksamheten följer lagbestämmelserna och ska i den egenskapen vara självständig och oberoende. Underrättelseombudsmannen ska som det sägs i lagen finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå. Utskottet understryker att det handlar om en funktionellt sett självständig enhet inom justitieministeriets förvaltningsområde. Underrättelseombudsmannen och hela verksamheten kan vara förlagda till samma lokaler och därmed dra nytta av gemensam administration och gemensamma stödtjänster, förutsatt att ombudsmannen har tillgång till behöriga lokaler och arbetsredskap för att kunna utföra övervakningen effektivt som den självständiga och oberoende myndighet som ombudsmannen är. I vilket fall som helst förutsätter ombudsmannens arbetsuppgifter egna lokaler som uppfyller de föreskrivna kraven på i synnerhet sekretess. Detta är viktigt för att dokument ska kunna förvaras säkert och sekretesskraven i övrigt kunna uppfyllas i övervakningsarbetet.

I betänkandet (FvUB 13/2018 rd) om lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning förutsätter utskottet att regeringen utreder om organisationen för tillsynsmyndigheten för dataskyddet bör omformas till ett ämbetsverk och vid behov bereder relevanta lagändringar i ärendet. Om ändringen genomförs betyder det att det behövs vissa andra ändringar för att säkerställa att underrättelseombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

Utnämning av och behörighetsvillkor för underrättelsetillsynsombudsmannen

I 6 § finns bestämmelser om utnämning av och behörighetsvillkor för underrättelsetillsynsombudsmannen. Statsrådet utnämner underrättelseombudsmannen för högst fem år i sänder. Den som utnämns är fri från skötseln av en annan tjänst under sin tid som ombudsman. Behörighetsvillkor för underrättelseombudsmannen är någon annan högre högskoleexamen i juridik än ma-

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

gisterexamen i internationell och komparativ rätt, god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde och i praktiken visad ledarförmåga.

Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram en del synpunkter som avviker från propositionen. Bland annat ansågs det att ombudsmannen antingen borde ha en fast tjänst eller det utnämmande organet vara ett annat än statsrådet, eller något annat organ i den högsta statsledningen. Det ansågs vara problematiskt med avseende på ombudsmannens oberoende ställning att det är statsrådet som utnämner ombudsmannen för viss tid. Det förefaller att vara mindre problematiskt att utnämna ombudsmannen för viss tid, om utnämningen skulle göras av riksdagsutskottet eller om utskottet på ett betydande sätt vore kopplad till utnämningsförfarandet.

Vidare kom det fram vid utfrågningen att den kompetens som krävs av ombudsmannen sannolikt nästan inte alls finns utanför underrättelsemyndigheterna eller de myndigheter som tillämpar hemliga metoder för inhämtande av information. Detta talar för fast tjänsteförhållande. Försvarsutskottet anser dock i sitt utlåtande (FsUU 8/2018 rd) att underrättelseombudsmannen inte kan vara en tjänsteman som är tjänstledig från en anställning på en underrättelsemyndighet. Vid utfrågningen av sakkunniga ansågs det dock att en tjänstledig tjänsteman kan utnämnas till underrättelseombudsman om det är en fast tjänst. Vidare vore det enligt sakkunniga problematiskt med avseende på en oberoende och trovärdig övervakning om någon i personalen på en underrättelseorganisation väljs till ombudsman. A och O är att underrättelseombudsmannen besitter expertis och å andra sidan också att ombudsmannen är mentalt oberoende i relation till underrättelseaktörerna.

Underrättelseombudsmannen ska ha sådan expertis och kompetens som gör det möjligt att sköta denna speciella uppgift på behörigt sätt, understryker utskottet. Laglighetskontroll kräver juridisk expertis och förtrogenhet med laglighetsfrågor inom myndighetsverksamhet, inklusive grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter. God kompetens när det gäller juridiken kring grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter samt laglighetskontroll ingår i den goda förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde som krävs. Övervakning av underrättelseverksamheten förutsätter därtill kännedom om operativ underrättelseverksamhet samt sådan teknisk specialkompetens som möjliggör övervakning av underrättelseinhämtning som avser datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Den exceptionellt omfattande kompetens som tjänstens breda uppgiftsområde kräver kan säkerställas med underrättelseombudsmannens egen expertis, men också med expertisen hos den föredragande personal som kommer att ingå. God förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde kräver enligt utskottet därför inte erfarenhet av underrättelseverksamhet. Förvaltningsutskottet håller med försvarsutskottet om att underrättelseombudsmannen inte kan vara en tjänsteman som är tjänstledig från en underrättelsemyndighet.

För effektiv övervakning av underrättelseverksamheten är det viktigt att underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen kan samarbeta väl. Utskottet måste i sitt arbete kunna dra nytta av ombudsmannens expertis, och ömsesidigt förtroende är av största vikt för att samarbetet ska fungera väl och kraven på effektiv underrättelseverksamhet kunna tillgodoses. Därför anser förvaltningsutskottet att underrättelsetillsynsutskottet lämpligen bör ha möjlighet att ge sin syn på den som föreslås bli utnämnd till ombudsman. Underrättelseombudsmannen kan inte sköta sitt arbete framgångsrikt om inte utskottet har fullt förtroende för ombudsmannen.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

Utskottet förordar att underrättelsetillsynsombudsmannen utnämns av statsrådet för fem år i sänder precis som de övriga särskilda ombudsmännen. Det blir allt vanligare med tjänsteutnämningar för viss tid på statliga myndigheter och exempelvis de högsta tjänstemännen på ministerierna utnämns numera för viss tid. I vilket fall som helst anser utskottet det nödvändigt att man på lämpligt sätt säkerställer att underrättelsetillsynsutskottet kan medverka när underrättelseombudsmannen utnämns, eftersom samarbetet mellan utskottet och ombudsmannen spelar en stor roll för effektiv övervakning. Det är i och för sig befogat att det är statsrådet som utnämner ombudsmannen och det kan inte gärna vara någon annan. Exempelvis utnämns justitiekanslern i statsrådet av republikens president på förslag av statsrådet och riksdagens justitieombudsman väljs av riksdagens plenum. Det har enligt utskottets uppfattning inte setts som något problem visavi justitiekanslerns eller justitieombudsmannens oberoende ställning. Det är utan vidare klart att det i vårt finländska rätts- och samhällssystem inte uppkommer något beroendeförhållande gentemot statsrådet av den anledningen att det är statsrådet som utnämner en tjänsteman. Här kan det tilläggas att det för regeringens egenställning är nödvändigt att övervakningen av underrättelseverksamheten är effektiv och oberoende, eftersom regeringen är beroende av riksdagens förtroende. En mandattid på fem år medverkar till att laglighetskontrollen fortlöpande karakteriseras av aktivitet, effektivitet, oberoende och i förekommande fall också av utvecklingsvilja.

Utskottet påpekar att 7 kap. i statstjänstemannalagen (750/1994) tillämpas på uppsägning av underrättelseombudsmannen. Enligt 25 § 2 mom. får en myndighet inte säga upp ett tjänsteförhållande av något skäl som beror på tjänstemannen, om inte skälet är synnerligen vägande. Däremot finns inte underrättelseombudsmannen bland de tjänstemän som räknas upp i 26 § och som kan sägas upp när det med hänsyn till tjänstens natur finns ett godtagbart och motiverat skäl att göra det. Enligt utskottets uppfattning har man velat garantera underrättelseombudsmannen normal rätt att kvarstå i tjänst för att ge personen relevanta förutsättningar att utföra sitt uppdrag självständigt och oberoende. Å andra sidan är arbetet av den art att det kräver att ombudsmannen utför sitt uppdrag oklanderligt och högkvalitativt. Villkoren i tjänstemannalagstiftningen för att avsluta ett tjänsteförhållande och avstänga någon från tjänsteutövning är också tillämpliga i detta sammanhang.

Underrättelseombudsmannens uppgifter och befogenheter

Enligt 7 § är underrättelseombudsmannens uppgifter som övervakare av lagligheten i underrättelseverksamheten följande:

- 1) att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder,
- 2) att övervaka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- 3) att främja rättssäkerheten och god praxis i anknytning till den i underrättelseverksamheten,
- 4) att inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkningsfull lagstiftningen är och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga.

Det är nödvändigt att lagen, precis som regeringen föreslår, innehåller starka befogenheter för underrättelseombudsmannen inom laglighetskontrollen. Tidigare i utlåtandet redogör utskottet för rätten att få information. Det är av största vikt att ombudsmannen rent konkret övervakar underrättelseverksamheten heltäckande och i realtid.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

Ombudsmannen får också för att övervaka lagligheten i underrättelseverksamheten utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter (10 §). Dessutom får ombudsmannen förordna att en metod för underrättelseinhämtning ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att myndigheten har handlat lagstridigt i sin underrättelseverksamhet (15 § 1 mom.). När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en metod som kräver tillstånd av domstol kan underrättelseombudsmannen meddela ett interimistiskt förordnande, som utan dröjsmål ska föras till den domstol som beviljat tillståndet. Domstolen måste avgöra ärendet skyndsamt (15 § 2 mom.). Ombudsmannen kan också förordna att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska utplånas (15 § 5 mom.). Underrättelseombudsmannen kan anmäla ett ärende till den myndighet som beslutar om förundersökning, om ombudsmannen anser att en övervakad har handlat lagstridigt (16 §).

För tydlighetens skull påpekar utskottet att ombudsmannens rätt att avbryta användningen av metod för underrättelseinhämtning inte har något samband med övervakningen av domstolar. Konstitutionellt sett är det klart att underrättelseombudsmannen inte kan ges en sådan befogenhet. Underrättelseombudsmannen har alltså ingen rätt att ingripa när en domstol har beviljat underrättelsetillstånd. Laglighetskontrollen och befogenheten att till exempel avbryta en underrättelseåtgärd avser att övervaka hur underrättelsemyndigheterna följer tillståndet i sin verksamhet.

I lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning föreskrivs det i sin tur om skyldighet för myndigheterna att underrätta ombudsmannen om beslut som en myndighet eller en domstol har fattat om användning av en metod för underrättelseinhämtning. Vidare ska inrikesministeriet och försvarsministeriet årligen till ombudsmannen lämna en berättelse om användningen och övervakningen av metoderna för underrättelseinhämtning. Underrättelseaktörerna ska dessutom ordna sådana inspektionsbesök som ombudsmannen anser vara behövliga och i samband med dem ge tillgång till alla lokaler och datasystem som är nödvändiga för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Var och en ska ha rätt att anföra klagomål hos underrättelseombudsmannen i frågor som rör underrättelseverksamhetens laglighet. 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 verksamheten. En sådan begäran ska gälla en situation där personen blir informerad av en myndighet om att han eller hon blivit föremål för underrättelseinhämtning efter att användningen av underrättelseinhämtningsmetoden har upphört. Denna typ av efterhandsinformation ges den som blir föremål för underrättelseinhämtning vid vissa metoder för underrättelseinhämtning, bland annat teleavlyssning (se också GrUU 45/2018 rd).

Vid utfrågningen av sakkunniga framfördes det bland annat att det av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten måste framgå att det ingår i underrättelseombudsmannens uppgifter att övervaka att metoderna för underrättelseinhämtning och användningen av underrättelseinformation är lagliga. Därför måste den föreslagna paragrafen kompletteras. I utfrågningen såg vissa det som ett problem med avseende på ombudsmannens oberoende att det enligt motiven till propositionen ingår i ombudsmannens uppgifter att ge anvisningar och råd.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

Enligt 7 § ingår det i underrättelseombudsmannens uppgifter att i egenskap av laglighetsövervakare över underrättelseverksamheten bland annat övervaka att lagbestämmelser följs när metoder för underrättelseinhämtning används. Utöver underrättelseinhämtningstillstånden följer ombudsmannen också hur bestämmelser om anmälningsskyldighet, utplåning av uppgifter och överföring av uppgifter iakttas. Följaktligen är det tänkt att det i övervakningen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning också ska ingå övervakning av användningen av underrättelseinformation. Enligt förvaltningsutskottet kunde grundlagsutskottet ta ställning till om det för tydlighetens skull vore befogat att skriva in motiven i själva lagtexten. Vidare konstaterar förvaltningsutskottet att det i lagen om civil underrättelseinhämtning ingår bestämmelser om skyldighet att underrätta den som är föremål för underrättelseinhämtning att en metod för underrättelseinhämtning har använts (5 a kap. 47 § i polislagen och 20 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik). Utskottet kommer att lämna betänkande om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) och tar då ställning till de föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet.

Enligt uppgifter till utskottet ingår det i de särskilda ombudsmännens normala arbetsuppgifter att ge anvisningar och råd. Till exempel diskrimineringsombudsmannen ska enligt 3 § 1 mom. 1 punkten i lagen om diskrimineringsombudsmannen ge råd och utlåtanden. Vidare sägs det i 19 § 2 mom. i diskrimineringslagen att diskrimineringsombudsmannen i enskilda fall ska lämna motiverade ståndpunkter för att förebygga ett förfarande som strider mot diskrimineringslagen eller för att förhindra att ett sådant förfarande fortsätter eller upprepas.

När underrättelseombudsmannen ger anvisningar och råd handlar det om vägledning som har karaktären av proaktiv laglighetskontroll och där en underrättelsemyndighet exempelvis får anvisningar om god praxis. De särskilda ombudsmännen, inklusive underrättelseombudsmannen, har befogenheter som avviker från befogenheterna för de högsta laglighetsövervakarna, som har rätt att förordna om förundersökning och väcka åtal (se dock 16 § i lagförslaget). De särskilda ombudsmännen har också i övrigt en annan roll än de högsta laglighetsövervakarna. De särskilda ombudsmännen anses normalt inte vara jäviga i sin verksamhet eftersom de har en vägledande och övervakande roll. Vi har i Finland långvarig erfarenhet av ombudsmannainstitutionen och den har visat sig fungera mycket väl.

Underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstol och roll vid domstol

En del av de sakkunniga påpekade att underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstol föreslås vara avgränsad till behandling av tillstånd för att använda metoder för underrättelseinhämtning. De ansåg att ombudsmannen också bör kunna delta i en behandling där det avgörs om underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning ska utebli eller skjutas upp (5 kap. 47 § i polislagen och 86 § i lagen om militär underrättelseinhämtning). Utan att gå in närmare på temat påpekar förvaltningsutskottet här att frågan om att underrätta ingår å ena sidan i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och å andra sidan i lagstiftningen om militär underrättelseinhämtning och att utskottet kommer att behandla frågan närmare i betänkandet om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning.

Dessutom påpekades det vid utfrågningen att det för en trovärdig och effektiv övervakning inte räcker enbart med närvarorätt för underrättelseombudsmannen när domstolen behandlar tillstånd

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

för att använda en metod för underrättelseinhämtning. Samtidigt föreslogs det också att ombudsmannen åtminstone bör ha rätt att bli hörd vid domstolsbehandling. Vidare framhölls det att frågan också är av relevans för rättssäkerheten och en fungerande domstolskontroll. Förslaget bedömdes inte ha någon inverkan på underrättelseombudsmannens oberoende ställning, eftersom ombudsmannen inte skulle vara ombud eller ansvarig för någon part i en process där metoder för underrättelseinhämtning behandlas. Ombudsmannen skulle alltså vara närvarande inom ramen för sina uppgifter enligt 7 §.

Å andra sidan uppfattas det som problematiskt att bredda underrättelseombudsmannens roll från närvarorätt till aktiv rätt att yttra sig och att vara part. Det anses att det inte längre skulle handla om att övervaka verkställighet, utan om att medverka vid prövning av förutsättningarna för att bevilja tillstånd, om underrättelseombudsmannen deltar som part i en rättegång om tillstånd att använda metoder för underrättelseinhämtning. Det skulle vara ägnat att fördunkla domstolarnas roll som självständiga beslutsfattare. Vidare bör det noteras att en partsroll för underrättelseombudsmannen skulle vara att ifrågasätta ombudsmannens ställning som oberoende och utomstående laglighetsövervakare, eftersom laglighetskontrollen då skulle avse verkställigheten av beslut som ombudsmannen i egenskap av part själv har varit med och fattat. Dessutom var uppfattningen vid utfrågningen att bestämmelser om partsroll för ombudsmannen skulle medföra så stora dröjsmål att underrättelseinhämtningen blir ineffektiv.

Närvarorätten enligt 14 § avser domstolsbehandling av tillstånd för att använda metoder för underrättelseinhämtning. Med hänvisning till inkommen information påpekar utskottet för tydlighetens skull att en oberoende ställning för underrättelseombudsmannen är en garanti för att ombudsmannen inte innehar en partsroll eller någon annan stark roll vid en domstolsbehandling. Enligt propositionen ska ombudsmannen övervaka hur domstolstillståndet används, men inte delta i beviljandeprocessen. I ett preliminärt bemötande från det beredande ministeriet anses det inte lämpligt att tillståndsförfarande och laglighetskontroll blandas ihop. Med närvarorätten säkerställs underrättelseombudsmannens möjligheter att i realtid få information om allt som behandlas vid domstolen och som gäller grunderna och förutsättningarna för att använda en underrättelseinhämtningsmetod. Rätten att närvara medverkar också till att den som söker tillstånd för underrättelseinhämtning lägger fram en relevant motivering i sin ansökan om rätt att använda en metod. Om underrättelseombudsmannen ges rätt att yttra sig i domstolsprocessen, finns det risk för att domstolen stöder sig alltför mycket på ombudsmannens bedömningar.

Försvarsutskottet anser (FsUU 8/2018 rd) att underrättelseombudsmannen under alla omständigheter bör ha rätt att bli hörd och att i övrigt lägga fram sina synpunkter i domstol. Samtidigt påpekar försvarsutskottet att de föreslagna bestämmelserna kan leda till att ombudsmannen eller dennes företrädare inte får yttra sig vid behandlingen av ett ärende i domstolen trots att han eller hon upptäcker något som föranleder ett förordnande om att användningen av en metod för underrättelseinhämtning ska avslutas med stöd av den föreslagna 15 §. I stället måste ombudsmannen vänta tills användningen av metoden inleds och därefter utfärda ett interimistiskt förordnande om att avsluta användningen och föra ärendet till samma domstol för behandling.

Enligt 14 § ska underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman ha rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning. Ombudsmannen ska enligt motiveringen ha rätt att närvara vid behandlingen av till-

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

stånd som gäller metoder för civil och militär underrättelseinhämtning vid Helsingfors tingsrätt. Därtill har ombudsmannen rätt att närvara vid behandlingen av ett klagomål som gäller ett beslut som utfärdats i ett tillståndsärende vid Helsingfors hovrätt. Vidare ska rätten att närvara enligt motiveringen inte omfatta någon annan rätt att delta i en domstolsbehandling, såsom rätt att bli hörd eller att på något annat sätt framföra sin uppfattning vid sammanträdet.

I rätten att närvara ingår det rätt för ombudsmannen att höra och se allt material som läggs fram vid behandlingen. Enligt propositionen har ombudsmannen mycket begränsade rättigheter vid behandling av ärenden i domstol. Förvaltningsutskottet menar att detta är problematiskt med avseende på att övervakningen ska vara effektiv. Att döma av information till utskottet beror de processrättsliga problemen inte på att underrättelseombudsmannens rätt att delta vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende utvidgas från närvarorätt exempelvis till rätt att bli hörd vid behandling i tingsrätten. Det medverkar snarare till en breddning av beslutsprövningen i domstolen. Större deltaganderätt än bara närvarorätt, exempelvis att bli hörd, äventyrar enligt utskottet inte tingsrättens oberoende ställning. Tingsrätterna behandlar många olika ärenden där de har lagstadgad skyldighet att ge någon myndighet tillfälle att bli hörd. I vilket fall som helst är det viktigt att försöka genomföra domstolsbehandlingen av tillståndsärenden utan att behandlingen eller beslutet fördröjs av att underrättelseombudsmannen deltar. Förvaltningsutskottet håller med om det som lagutskottet (LaUU 27/2018 rd) och försvarsutskottet (FsUU 8/2018 rd) säger i sina utlåtanden. Det betyder att underrättelseombudsmannen har rätt att också på eget initiativ uttrycka sin ståndpunkt i ett aktuellt tillståndsärende.

Bestämmelser om tillstånd för att använda metoder för underrättelseinhämtning finns också i lagen om civil underrättelseinhämtning (likaså i lagen om militär underrättelseinhämtning). I sitt utlåtande om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (GrUU 35/2018 rd) anser grundlagsutskottet att det i 5 a kap. 35 § i polislagen bör föreskrivas om underrättelseombudsmannens roll i tillståndsprocessen att ombudsmannen har rätt att lägga fram sin syn på ansökan innan tingsrätten fattar sitt beslut. Ändringen är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tillsyn över hemligt inhämtande av information vid skyddspolisen

I en del av yttrandena till utskottet anses det att underrättelseombudsmannens övervakning bör utsträckas till skyddspolisens rätt att enligt 5 kap. i polislagen (872/2011) att utöva sina befogenheter att använda hemligt inhämtande av information på grund av brott. Också försvarsutskottet anser det nödvändigt att ombudsmannen får rätt att övervaka den samlade verksamheten vid skyddspolisen (FsUU 8/2018 rd). På så sätt bryts inte ombudsmannens befogenhet att övervaka skyddspolisens underrättelseinhämtning i vissa situationer. Den begränsar sig inte heller bara till en del av de metoder för underrättelseinhämtning som används vid samma insats. Med övervakning av den samlade verksamheten vid skyddspolisen avses explicit att övervakningen i det aktuella regelverket utsträcks till användning av hemliga metoder för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen. Som fackutskott för skyddspolisen anser förvaltningsutskottet det nödvändigt att göra en närmare analys av frågan och utifrån det göra en bedömning av det som sägs i utlåtandena.

Enligt propositionen ska underrättelseombudsmannen övervaka användningen av metoder för underrättelseinhämtning vid civil och militär underrättelseinhämtning. Med civil underrättelsein-

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

hämtning avses den underrättelseverksamhet som regleras i 5 a kap. i polislagen och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Kapitlet har också bestämmelser om (hemliga) metoder för inhämtande av information vid civil underrättelseinhämtning. I 5 kap. ingår det bestämmelser om hemligt inhämtande av information för att bekämpa brott och den typen av inhämtning av information grundar sig på andra befogenheter än civil underrättelseinhämtning enligt 5 a kap. Vidare har 10 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011) bestämmelser om rätt att använda metoder för inhämtning av information (hemliga tvångsmedel) vid förundersökning för att utreda brott. Bestämmelser om användning av mycket likartade metoder för hemligt inhämtande av information ingår i tre olika lagar och för tre olika ändamål. Dessutom har var och en av lagarna specifika bestämmelser om laglighetskontroll som inte är identiska.

Enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen (805/2011) ska förundersökningsmyndigheten utföra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller i övrigt finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information vid utredning av brott ingår i 10 kap. i tvångsmedelslagen. Ett generellt villkor för att få använda metoderna är att metoden kan antas ge information som behövs för att utreda brott. Vad beträffar de särskilda villkoren för att få använda metoderna hänvisar utskottet varje enskild metod till 10 § i tvångsmedelslagen.

Det är skyddspolisen uppgift att bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet. Vidare ska skyddspolisen utföra förundersökning av sådana brott enligt vad inrikesministeriet bestämmer om de kategorier av ärenden som ska undersökas av skyddspolisen (polisförvaltningslagen; 110/1992; 10 §; SMDno-2015-2080). I 10 kap. 65 § har tvångsmedelslagen bestämmelser om tillsyn över användningen av hemliga tvångsmedel, i 55 § bestämmelser om överskottsinformation, i 56 § om användning av överskottsinformation och i 57 § om utplåning av information.

I utredning av brott har skyddspolisen främst undersökt spioneribrott. I synnerhet på senare tid är det sällan skyddspolisen har utfört förundersökningar. I förslaget till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning föreslås det att skyddspolisen inte längre ska ha befogenhet att utföra förundersökning och använda tvångsmedel (RP 202/2017 rd). Men den ska fortfarande i förekommande fall kunna delta i förundersökningar i egenskap av expertmyndighet när ministeriet beslutar om samverkan och samarbetet mellan skyddspolisen och andra polisenheter.

I reformen ingår det att skyddspolisen ska inhämta information för att skydda den nationella säkerheten samt upptäcka, förhindra och avslöja verksamhet, förehavanden och brott som kan hota stats- eller samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen ska också upprätthålla och utveckla allmän beredskap för att upptäcka och förhindra aktivitet som hotar samhällets säkerhet. En viktig ändring är att skyddspolisen får i uppgift att inhämta information som är nödvändig för att skydda den nationella säkerheten. I dag är skyddspolisen främst inriktad på underrättelsemässig verksamhet. När ändringarna träder i kraft får den verksamheten allt större betydelse i skyddspolisens arbete.

De hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i polislagen får användas för att förhindra eller avslöja brott eller för att avvärja en risk för brott. Ett generellt villkor för att få använda metoderna är att man med metoden kan antas få information som behövs för att för-

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

hindra eller avslöja brott eller för att avvärja risk för brott. De särskilda villkoren för att använda hemligt inhämtande av information ingår i 5 kap. i polislagen. För att metoderna ska få användas i syfte att bekämpa brott måste det finnas en presumtion om ett brott som ska förhindras med hjälp av befogenheterna. I 5 kap. 63 § har polislagen bestämmelser om tillsyn över hemligt inhämtande av tvångsmedel, i 53 § bestämmelser om överskottsinformation, i 54 § om användning av överskottsinformation och i 55 § om utplåning av information.

Förvaltningsutskottet framhåller att syftet är att det i fortsättningen ska vara skyddspolisens uppgift att förhindra och avslöja brott som enligt 5 kap. 3 § i polislagen är ett hot mot statens säkerhet. I det syftet kan skyddspolisen använda de hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i polislagen. I dessa fall handlar det om att skyddspolisen bekämpar brott. I vår nuvarande säkerhetspolitiska miljö spelar sådana grunder för brottsbekämpning en viktig roll. Brotten är av den karaktären att det är av största vikt att de kan bekämpas proaktivt. Vidare är det viktigt att skyddspolisen fortfarande ska vara en polismyndighet. Det spelar en stor roll för det ömsesidiga informationsutbytet inom polisen, möjligheterna att nyttiggöra expertis på bred bas, fungerande samarbete och framgångsrik bekämpning av brott. Det operativa polisarbetet är huvudsakligen förlagt till den lokala polisen och till centralkriminalpolisen.

I den föreslagna lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning föreslås polislagen få ett nytt 5 a kap. med bestämmelser om civil underrättelseinhämtning och (hemliga) metoder för underrättelseinhämtning i civil underrättelseinhämtning. Ett generellt villkor för att använda metoderna är att det med fog kan antas att man genom metoden kan få information om verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. De särskilda villkoren för att använda metoderna inom civil underrättelseinhämtning ingår i 5 a kap. I 5 a kap. 60 § i polislagen finns det bestämmelser om extern övervakning av civil underrättelseinhämtning samt i 25 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik bestämmelser om extern övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Bestämmelser om utplåning av information finns i 5 a § 45 och 46 § i polislagen och i 15 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

Av det som sägs ovan framgår det att metoderna för hemligt inhämtande av information huvudsakligen är desamma som de som används i förundersökningar för att utreda ett konkret brott, förhindra ett visst förestående brott som antas bli begått eller inhämta information för att skydda den nationella säkerheten. Däremot finns det motiverade skillnader i villkoren för inhämtande av information och övervakningsmekanismerna. I fortsättningen ska skyddspolisen alltså inte längre ha någon behörighet att utföra förundersökningar. Sammanfattningsvis framhåller utskottet därför att villkoren i 5 kap. i polislagen för att använda hemliga metoder för inhämtande av information skiljer sig från villkoren för att använda hemliga metoder för inhämtande av information vid underrättelseinhämtning. I polislagen reglerar 5 kap. användningen av hemliga metoder för inhämtande av information i syfte att förhindra och avslöja brott och för att avvärja en risk för brott. Också här är utgångspunkten att en åtgärd motiveras med ett allvarligt brott som det föreskrivs om i lagen och föremålet är en person som av grundad anledning kan antas göra sig skyldig till brottet. Även om skyddspolisen i fortsättningen inte ska ha någon förundersökningsbefogenhet kommer den fortfarande som ett led i polisorganisationen att ha befogenhet att använda hemligt inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

Vår gällande lagstiftning har således sin särskilda mekanism för laglighetskontroll för polisens inhämtande av information för att bekämpa brott. I detta sammanhang föreslås inga ändringar i de bestämmelserna. Utskottet understryker att det finns anledning att lägga fast kontrollbefogenheten så exakt som möjligt för att det inte ska råda någon oklarhet om vem som har kontrollbefogenhet och hur omfattande den är och för att myndigheterna inte ska ha överlappande kontrollbefogenheter. Underrättelseombudsmannen kommer inte att ha någon allmän befogenhet att övervaka lagligheten i polisverksamheten, och en sådan befogenhet vore inte heller lämplig. Utskottet påpekar att riksdagens justitieombudsman med stöd av speciallagstiftning innehar en särskild roll i övervakningen av polisens inhämtande av information för att bekämpa brott. Årligen lämnar polisen en berättelse om användningen av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information (5 kap. 63 § i polislagen och 10 kap. 65 § i tvångsmedelslagen) till justitieombudsmannen.

Det måste enligt utskottet säkerställas att ingen del av skyddspolisens verksamhet ställs helt och hållet utanför övervakning. Därför har frågan om kontaktytor mellan befogenhetskriterierna kommit upp. I reformen regleras befogenheterna inklusive kriterier, användningsändamål och övervakning tydligt och heltäckande utan överlappningar eller döda vinklar i övervakningen. Trots det vill utskottet precisera denna uppfattning med att civil underrättelseinhämtning har kontaktytor med brottsbekämpning i övergången mellan en underrättelsemetod och en metod för inhämtande av information för att bekämpa brott. Av 5 a kap. 5 § framgår det att skyddspolisen får fortsätta att använda en metod för underrättelseinhämtning som en hemlig metod för inhämtande av information i syfte att förhindra och avslöja brott under giltighetstiden för det tillstånd som fattats med stöd av detta kapitel, men högst i en månad. Detta under förutsättning att det medan en metod för underrättelseinhämtning används framkommer att en person med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott som nämns i 5 kap. 3 § eller till högförräderi, grovt högförräderi eller olaglig militär verksamhet eller det kan antas att ett sådant brott har begåtts och det genom användning av metoden för underrättelseinhämtning inte längre kan antas att man får information om den verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som låg till grund för tillståndet eller beslutet. Inom denna tid måste ärendet överlämnas till den behöriga myndigheten för avgörande. Med avseende på att befogenhetsgränserna för respektive laglighetsövervakare måste vara tydliga föreslår förvaltningsutskottet att det införs en bestämmelse om skyldighet för skyddspolisen att underrätta underrättelseombudsmannen om fortsatt underrättelseinhämtning enligt 5 a kap. 5 § i polislagen i form av inhämtande av information i syfte att bekämpa brott. Underrättelsen ska i detta fall gälla dels metoder som en domstol ska fatta beslut om, dels metoder som skyddspolisen själv fattar beslut om.

I andra hand har utskottet gått in för att föreslå att grundlagsutskottet undersöker möjligheten att underrättelseombudsmannen på lämpligt sätt ska underrättas åtminstone om brottsrelaterad användning av de hemliga tvångsmedel som avses i 5 kap. i polislagen och som ingår i domstolarnas behörighet. Detta behövs för att klarlägga kontaktytorna mellan brottsrelaterat och underrättelserelaterat inhämtande av information. Utskottet motiverar detta med att man måste säkerställa att övervakningen är heltäckande. Utskottet har gjort en närmare bedömning av frågan och föreslår här den modell som beskrivs i stycket ovan införs i lagstiftningen. Dessutom bör det vägas in att det fattas ett stort antal beslut om att använda de hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i polislagen och att tillståndsärendena behandlas i tingsrätter runtom i landet. En särskild fråga i sammanhanget är om det är någon nytta av ett stort antal underrättelser

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

från skyddspolisen till ombudsmannen och om det finns resurser för att behandla dem. Vidare är det av relevans att skyddspolisen måste ha relevanta förutsättningar att också utföra sitt löpande uppdrag att inhämta information. Det har dock visat sig vara svårt att greppa konsekvenserna av det alternativet i hela deras vidd. Följaktligen avstår utskottet från att föreslå det här alternativet. På det hela taget anser utskottet det dock uppenbart att underrättelseombudsmannen inte kan ha rätt att avbryta eller avsluta eller på något annat sätt intervensera när hemliga metoder för inhämtande av information används för att bekämpa brott.

Däremot är det en annan fråga om underrättelsetillsynsutskottet i egenskap av parlamentariskt kontrollorgan kan ges rätt att få information om tillstånd och beslut som gäller brottsrelaterat inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen (jfr 47 § 1 mom. i grundlagen). Förvaltningsutskottet är för att utskottets rätt att få information utsträcks till hemligt inhämtande av information (tvångsmedel) enligt 5 kap. i polislagen.

Underrättelseombudsmannens personalresurser och andra resurser

Enligt 20 § 1 mom. i lagförslaget ska underrättelseombudsmannen ha ett behövligt antal föredragande som är insatta i ombudsmannens uppgiftsområde samt annan personal (underrättelseombudsmannafunktionen). Underrättelseombudsmannen utnämner tjänstemännen och anställer den övriga personalen vid funktionen.

Vid utfrågningen av sakkunniga uttrycktes det en viss oro för hur de planerade resurserna räcker till. Försvarsutskottet anser i sitt utlåtande att det kan behövas betydligt fler tjänstemän med sakkunnigstatus och att det måste inrättas en tjänst för en biträdande underrättelseombudsman. Också revisionsutskottet (ReUU 2/2018 rd) föreslår att funktionen får en biträdande ombudsman. Också underrättelseombudsmannens behov av resurser bör enligt utskottet omprövas i sin helhet när det finns mer erfarenhet av arbetet och arbetsmängden.

Enligt propositionen kommer det till en början att utöver ombudsmannen själv också behövas två tjänstemän i huvudsyssla med sakkunnigstatus som föredragande och en assistent i huvudsyssla som administrativ-teknisk stödperson i övervakningen av underrättelseverksamheten. Genast från början måste det följas upp hur övervakningen genomförs och fungerar och om resurstilldelningen räcker till. I förekommande fall måste nödvändiga åtgärder vidtas med en gång. Vidare understryker utskottet att propositionen utgår från att det behövs adekvata resurser för att ordna laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten på behörigt sätt. Resurserna måste stå i rätt proportion till underrättelseombudsmannens lagstadgade uppgifter. Det går dock än så länge inte att exakt beräkna resursbehoven, eftersom det inte finns någon information om ombudsmannens faktiska arbetsmängd. Enligt uppgifter till utskottet utgick man i beredningen från de resurser som de övriga ombudsmännen har, men med hänsyn till att de (bland annat diskrimineringsombudsmannen) har ett betydligt större arbetsfält. I detta sammanhang vill utskottet påminna om underrättelseombudsmannatjänstens särskilda karaktär och det krävande arbetsfältet. När verksamheten etablerats kan resursbehovet bedömas på nytt med beaktande av bland annat antalet klagomål och begäranden om undersökning som lämnas in till ombudsmannen, underrättelseverksamhetens volym och det arbete som samverkan med underrättelsetillsynsutskottet ger upphov till. Vidare måste det noteras att det ingår i underrättelsetillsynsutskottets uppgifter att bevaka hur

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

ombudsmannens resurser räcker till. Dessutom hänvisar utskottet till det som lagutskottet säger i sitt utlåtande (LaUU 27/2018 rd).

Tystnadsplikt

I 7 kap. i polislagen ingår det bestämmelser om tystnadsplikt och tystnadsrätt för polisen. Underrättelseombudsmannen kommer att ha information om samma sekretessbelagda fakta om underrättelsetjänstemännen. Därför är det befogat att tystnadsplikten är lika i båda fallen för samma information.

Enligt uppgifter till utskottet har det emellertid inte ansetts motiverat att införa särskilda bestämmelser om tystnadsplikt och tystnadsrätt för underrättelseombudsmannen inklusive personal, eftersom frågan är uttömmande reglerad i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, offentlighetslagen) och i strafflagen (39/1889). Rätten att få information trots sekretessbestämmelserna förutsätter att underrättelseombudsmannen har tystnadsplikt i fråga om de omständigheter som är av relevans för medborgarnas säkerhet eller som i övrigt är sekretessbelagda, sägs det i motiven till propositionen. Förvaltningsutskottet understryker vikten av extra fokus på sekretessaspekterna i ombudsmannens verksamhet. Den information som ombudsmannen får, behandlar och produceras måste förvaras med stor omsorg och på ett betryggande sätt. Också ombudsmannens möten och exempelvis utfrågningar måste ordnas i skyddade lokaler och med hänsyn till den säkerhetsklass som krävs för materialet. Underrättelseombudsmannen ska även ha ett eget, slutet datasystem.

Tillgängliga rättsmedel för enskilda och juridiska personer samt rätt till skadestånd

Var och en som anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts inom underrättelseverksamheten eller att det annars har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten kan anföra klagomål till underrättelseombudsmannen om lagligheten i verksamheten. Klagorätten är allmän, det vill säga klagomål kan anföras av en part eller av vilken som helst annan person. Klagomål kan också anföras av juridiska personer. 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 verksamheten. Också en juridisk person kan begära en undersökning.

Däremot har underrättelseombudsmannen ingen rätt att förordna att skadestånd eller gottgörelse ska betalas till den som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning som ombudsmannen anser vara lagstridig. Europadomstolen har i sin rättspraxis lyft fram möjligheten att förordna om penningersättning som ett led i en effektiv och fullgod mekanism för övervakning av underrättelseverksamhet. Rätten att förordna om skadestånd eller gottgörelse har dock varit bara en faktor bland fler som inverkar på Europadomstolens bedömning och inte den enda avgörande omständigheten, enligt vad utskottet erfar. Om kontrollsystemet är effektivt och fullgott har av domstolen bedömts utifrån den samlade kontrollen. Europadomstolen har bland annat ansett det viktigt att tillsynsorganen har starka befogenheter.

Enligt 118 § 3 mom. i grundlagen (1112/2011) har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

ett offentligt uppdrag, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Mer ingående bestämmelser finns i 3 och 4 kap. i skadeståndslagen (412/1974).

Klagomål

Utskottet har informerats om att det i och för sig går att ta in specialbestämmelser i lagen, men att deras förhållande till förvaltningslagen (434/2003) med den föreslagna formuleringen kan vara både otydligt och mångtydigt. Därför kan det vara befogat att ersätta 11 § 2 och 3 mom. med en hänvisning till bestämmelserna om förvaltningsklagomål i förvaltningslagen. Vidare har det ansetts att underrättelseombudsmannen bör ges samma prövningsrätt visavi klagomål som justitieombudsmannen har.

Förvaltningsutskottet anser att förvaltningslagen mycket väl är tillämplig på underrättelseombudsmannen. Ombudsmannen betraktas som en statlig myndighet i den mening som avses i 2 § 2 mom. i förvaltningslagen som gäller lagens tillämpningsområde och inte som en av de högsta laglighetsövervakarna som avses i 4 § 2 mom. i förvaltningslagen. I 8 a kap. i förvaltningslagen ingår bestämmelser om förvaltningsklagomål och de är i allt väsentligt tillämpliga på klagomål som görs till underrättelseombudsmannen. I 11 § 1 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivs det om klagorätt, i 2 mom. formella kriterier för klagomål och i 3 mom. om villkor för att ett klagomål ska undersökas. Jämfört med de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen är innehåller de föreslagna bestämmelserna preciserade krav visavi klagomålsförfarandet, bland annat vad som ska framgå av klagomålet och vilka åtgärder ombudsmannen ska vidta på grundval av ett klagomål. Med avseende hela regelverket om laglighetskontroll av underrättelseverksamheten anser utskottet det motiverat att det i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten finns särskilda bestämmelser också om klagomål.

Enligt 11 § 3 mom. undersöker underrättelseombudsmannen ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av ombudsmannens övervakningsbehörighet och det finns anledning att misstänka att det har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten eller om ombudsmannen av någon annan orsak anser det motiverat. Underrättelseombudsmannens prövningsrätt vid behandlingen av klagomål regleras allmänt i bestämmelsen och med flexibelt utformade kriterier. Ombudsmannen avgör självständigt och från fall till fall om de kriterierna i bestämmelsen uppfylls. Bestämmelsen om klagomål motsvarar enligt information till utskottet på det stora hela det som föreskrivs om klagomål i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) och i lagen om justitiekanslern i statsrådet (193/2000). Det är dock inte meningen att bestämmelserna ska vara exakt identiska med bestämmelserna om de högsta laglighetsövervakarna eftersom underrättelseombudsmannen och laglighetsövervakarna har olika uppgifter och befogenheter. Vad gäller de högsta laglighetsövervakarna är det motiverat att de har prövningsrätt i tolkningen av klagomål. Däremot bör underrättelseombudsmannens befogenhet att undersöka klagomål vara entydigt reglerad för att ombudsmannen inte ska ha rätt att pröva om ett klagomål ska undersökas eller inte i fall när det finns misstanke om att underrättelseverksamheten har varit olaglig. Med den regleringen kan förtroendet för underrättelseverksamheten och laglighetskontrollen av den säkerställas. Det är av största vikt att förtroendet för verksamheten bevaras och det gäller därför att skydda förtroendet med hjälp av lagstiftning. Formuleringen ”eller om ombudsmannen av någon annan

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

orsak anser det motiverat” ger nödvändig bredd för de fall när ombudsmannen undersöker klagomål av någon annan anledning än vid misstanke om lagstridig verksamhet.

Under behandlingens gång har frågan om anonyma anmälningar om myndigheter kommit upp. Det är inga klagomål i egentlig mening, men anonyma anmälningar kan enligt propositionen resultera i att ombudsmannen vidtar en övervakningsåtgärd på eget initiativ. Därmed är det inte utslutet att anonyma anmälningar görs till underrättelseombudsmannen. Om en anmälning avser en enskild person, kan det hända att ombudsmannen behöver få person- och kontaktuppgifter för att kunna behandla ärendet. Regeln är att namnet på den som lämnar in ett klagomål eller en anonym anmälning vid underrättelseverksamhet omfattas av sekretessbestämmelserna i offentlighetslagen. Bristande kontaktinformation ska i sig inte betyda att ett klagomål inte undersöks. Ett klagomål ska innehålla all den information som behövs för att utreda klagomålet. Dessutom bör det noteras att 36 § i dataskyddslagen faller tillbaka på kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Laglighetsövervakarens tjänstebestämmelse

Förvaltningsutskottet påpekar för det första att den nya laglighetsövervakaren i propositionen går under tjänstebeteckningen underrättelseombudsmannen. För det andra konstaterar utskottet att det för den parlamentariska kontrollen inrättas ett underrättelsetillsynsutskott. Som grundlagsutskottet påpekar (GrUU 35/2017 rd) harmonierar inte tjänstebestämmelsen och namnet på utskottet med varandra. Därför anser förvaltningsutskottet precis som grundlagsutskottet att laglighetsövervakarens tjänstebestämmelse bör vara underrättelsetillsynsombudsmannen. För detta talar också det faktum att både förvaltningsutskottet och försvarsutskottet i fortsättningen kommer att vara underrättelseutskott vad beträffar underrättelseaktiviteter och sina ansvarsområden som lagstiftningsutskott. De kommer fortsatt att ha samma rätt att få information och utöva kontroll som nu med flexibel och heltäckande rätt att få information enligt 47 § 2 mom. i grundlagen. Lagstiftningsutskotten har många andra uppgifter och av den anledningen har de möjligheter att fortlöpande och aktivt stå i kontakt med underrättelsemyndigheterna. Behovet av att effektivisera nuvarande praxis minskar när vi får ett underrättelsetillsynsutskott som utövar parlamentarisk kontroll.

Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten

I enlighet med ett förslag från talmanskonferensen, som anknyter till denna proposition, ska det föreskrivas i riksdagens arbetsordning om det nya underrättelsetillsynsutskottets verksamhet och uppgifter samt om dess ställning som en del av riksdagens utskottsväsende (TKF 1/2018 rd). Den nya mekanismen för parlamentarisk kontroll ger riksdagen en starkare roll i övervakningen av underrättelseverksamheten.

I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ska det föreskrivas om underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information och redogörelser och om samarbetet mellan utskottet och ombudsmannen. Underrättelsetillsynsutskottet och samarbetet med underrättelseombudsmannen innebär att riksdagen börjar behandla en ny typ av ärenden. Enligt talmanskonferensens förslag får underrättelsetillsynsutskottet rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende till behandling som hör till utskottets ansvarsområde och att utarbeta ett betänkande om ärendet för plenum.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivs det om underrättelseombudsmannens skyldighet att lämna en årsberättelse om sin verksamhet till riksdagen. Dessutom får ombudsmannen på eget initiativ lämna separata berättelser om ärenden som han eller hon anser vara viktiga. Av de riksdagsärenden som underrättelsetillsynsutskottet ska bereda för plenum hör underrättelseombudsmannens berättelser till de viktigaste. Berättelser från underrättelseombudsmannen ska behandlas på samma sätt som andra berättelser som lämnas till riksdagen, men med beaktande av att de också kan innehålla ett sekretessbelagt avsnitt som ska lämnas direkt till underrättelsetillsynsutskottet.

Lagstiftningen förpliktar underrättelseombudsmannen att lämna den information och de redogörelser till underrättelsetillsynsutskottet som utskottet begär. Dessutom ska ombudsmannen på eget initiativ hänskjuta betydande iakttagelser som kommer fram i övervakningen till underrättelsetillsynsutskottet. Uppgifter och redogörelser som ska lämnas till utskottet och samarbetet mellan utskottet och ombudsmannen överlag kräver att riksdagen har procedurer för detta.

Underrättelsetillsynsutskottets ansvarsområde omfattar parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten i ett brett perspektivet. Utskottet yttrar sig närmare om den parlamentariska kontrollen i utlåtandet till grundlagsutskottet om talmanskonferensens förslag TKF 1/2018 rd.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 29.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tapani Tölli cent.

Utlåtande FvUU 36/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.