

Utrikesutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd): Ärendet har remitterats till utrikesutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- gränssäkerhetsexpert, överstelöjtnant Jussi Sainio, inrikesministeriet
- chef, poliser Antti Pelttari, skyddspolisen
- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- kriminalinspektör Markus Terenius, centralkriminalpolisen
- militärjurist Juho Melaluoto, Huvudstaben
- överste Esapekka Vehkaoja, Huvudstaben
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- direktör Matti Saarelainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- äldre avdelningsstabsofficer Juha-Antero Puistola, Säkerhetskommittén
- professor i cybersäkerhet Jarno Linnéll, Aalto-universitetet
- professor Martti Lehto, Jyväskylä universitet
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- människorättsexpert Matti Jutila, Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- chefsjurist Juha Jalkanen, Finlands Fredsbevararförbund rf
- ordförande Timo Mielonen, De Hundras Kommitté i Finland rf
- Taimar Peterkop, Information System Authority, Estonia

Utlåtande UtUU 5/2018 rd

- Dr. Lars Nicander, Director, Center for Asymmetric Threat Studies (CATS), Swedish Defence University.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- ambassadör för cybersäkerhet Pia Rantala-Engberg, utrikesministeriet
- Gränsbevakningsväsendet
- professor Martin Scheinin.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Ett centralt mål för förslaget till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning är att förbättra den nationella säkerheten genom att skapa en författningsgrund för underrättelse utomlands och för datatrafikspaning. För att genomföra detta föreslås det i propositionen att det stiftas en ny lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och att polislagen ändras så att ett nytt kapitel fogas till lagen. I det nya kapitlet föreslås bestämmelser om metoder för underrättelseinhämtning och användning av dem vid civil underrättelseinhämtning.

Propositionen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning har ett nära samband med propositionerna om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd), övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd), ändring av 10 § i grundlagen (RP 198/2017 rd, regleringen om skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i grundlagen) samt ett förslag om den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten (TKF 1/2018 rd). Lagpaketets syfte är att i Finland skapa de legislativa ramar som behövs för civil och militär underrättelse.

Den samlade lagstiftningen om underrättelse utgår från att Finlands säkerhetspolitiska miljö har förändrats betydligt och digitaliserats. Med avseende på helheten har utrikesutskottet bedömt läget inom Finlands säkerhetspolitiska miljö i sitt utlåtande om RP 198 (ändring av 10 § i grundlagen i fråga om skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden) av den 21 mars 2018 (UtUU 3/2018 rd — RP 198/2018 rd).

Centrala punkter som hör till utrikesutskottets fackområde

Utrikesutskottet betonar att lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning är ett behövligt tillskott för att förbättra lägesuppfattningen hos Finlands säkerhetsmyndigheter. Propositionens syfte är att dels producera information som gör det möjligt att bekämpa hot för de myndigheter som ansvarar för att skydda den nationella säkerheten, dels stödja den högsta statsledningens säkerhetspolitiska beslutsfattande så att beslutsfattandet är baserat på bästa möjliga information. Samtidigt justerar Finland sin lagstiftning om civil underrättelseinhämtning till samma nivå som i de övriga europeiska länderna.

I fråga om den fortsatta beredningen av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning fäster utskottet särskild vikt vid följande frågor inom sitt ansvarsområde:

Utlåtande UtUU 5/2018 rd

Internationellt samarbete

Utskottet vill betona vikten av att beakta de mänskliga rättigheterna vid reformen av underrättelselagstiftning och konstaterar att propositionen innehåller avsnitt om betydelsen i sammanhanget av mänskliga rättigheter i internationella konventioner (s. 52—66) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (s. 66—70). Utskottet vill understryka att särskilt informationsutbyte med andra stater är förknippat med människorättsfrågor som det är viktigt att de myndigheter som beslutar om och utför civil underrättelseinhämtning är medvetna om, så att Finland inte med sitt agerande äventyrar säkerheten och de mänskliga rättigheterna i fråga om personer som är föremål för informationsutbyte.

Utrikesutskottet fäster vikt vid att lagförslaget om militär underrättelseverksamhet innehåller krav på proportionalitet (5 §) och minsta olägenhet (6 §) i fråga om underrättelse. Dessutom förbjuds inriktning av åtgärderna inom den militära underrättelseinhämtningen på ett diskriminerande sätt (8 §). Utskottet ser det som viktigt att motsvarande allmänna principer också inkluderas i förslaget till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning och att genomförandet av dem aktivt följs upp både vid domstolsförfarande och vid användning av underrättelsemetoder.

I anslutning till det anser utskottet att det är en allvarlig brist att paragrafen om internationellt samarbete inom civil underrättelseinhämtning (5 a kap. 57 § i polislagen) inte innehåller en skyldighet att beakta de mänskliga rättigheterna. Överlag behandlas det internationella samarbetet i lagförslaget ytligt och utan exakt reglering. På grundval av skrivningarna i lagförslaget är det omöjligt att bedöma hur skyldigheterna i anslutning till människorättskonventionerna kommer att tillämpas på internationellt samarbete inom underrättelseinhämtning, särskilt i samband med utbyte av information. Mot den bakgrunden anser utskottet att det är nödvändigt att inkludera en klausul om skydd för de mänskliga rättigheterna i behövliga punkter i polislagen. Finland ska se till att inga personer på grund av detta samarbete eller lämnande av uppgifter riskerar dödsstraff, tortyr, annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång.

Vidare konstaterar utskottet att den svaga regleringen av internationellt samarbete i lagförslaget också gäller tillsyn över internationell verksamhet. Utskottet ser det som viktigt att underrättelseombudsmannen har möjlighet att ingripa i internationellt utbyte av information om det inte går lagligt till. För att genomföra detta bör förslaget till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning bearbetas så att internationellt informationsutbyte definieras som underrättelsemetod, eftersom tillsynen över det i det föreslagna regelverket hör till underrättelseombudsmannens behörighet.

Samordning av underrättelseverksamheten

I 5 a kap. 58 § i polislagen ska det enligt förslaget föreskrivas om samordning av underrättelseverksamheten. Enligt 1 mom. ska den civila och den militära underrättelseverksamheten samordnas mellan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet samt vid behov andra ministerier och myndigheter. Om det bedöms att den civila underrättelseverksamheten har utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser, ska ärendet enligt 2 mom. i förberedande syfte behandlas mellan de myndigheter som nämns i 1 mom. En motsvarande paragraf om samordning ingår också i propositionen om militär underrättelseverksamhet.

Utlåtande UtUU 5/2018 rd

I propositionen sägs att syftet med samordningen är att säkerställa reaktionerna på utrikes- och säkerhetspolitiska begäranden om information som är viktiga med tanke på underrättelseinhämtningen, beaktandet av olika förvaltningsområdens synpunkter på underrättelseverksamheten och förmedlingen av dessa synpunkter som framkommit i processen till behöriga instanser. Samordningen ska inte handla om operativt beslutsfattande om underrättelse utan den ska fortsättningsvis ske hos underrättelsemyndigheterna, också i fråga om operativt beslutsfattande om underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden.

Utrikesutskottet understryker vikten av samordningsförfarandet. Dess betydelse kan beräknas bli särskilt stor i frågor som gäller underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och därför ser utskottet det som viktigt att hålla en låg tröskel för att lämna ett ärende till dessa myndigheter, om underrättelsemyndigheterna bedömer att underrättelseverksamheten skulle komma att inkludera utrikes- och inrikespolitiskt känsliga frågor. Samordningsförfarandet ska också utnyttjas för att säkerställa att silotänkande i fråga om information som fåtts genom underrättelseinhämtning förhindras och att de politiska beslutsfattarna förfogar över samma information så att de kan bilda en gemensam lägesbild och analys av situationen.

Den parlamentariska tillsynen över skyddspolisens

Utrikesutskottet konstaterar att den föreslagna underrättelselagstiftningen kommer att på ett betydande sätt påverka skyddspolisens ställning. Den nya lagstiftningen innebär att skyddspolisens ställning förändras och blir en kombination av säkerhetstjänst inom landet och underrättelsetjänst för utlandet med uppgift att inhämta underrättelser om hot mot den nationella säkerheten oberoende av om det är fråga om ett brott eller inte. Grunderna för underrättelseinhämtningen samt utsträckningen i tid och rum förändras och utvidgas. I samma veva föreslås det att skyddspolisens inte längre ska ha de förundersökningsuppgifter den för närvarande sköter.

I motiven till regeringens proposition om civil underrättelseinhämtning (s. 144) sägs det att det följer av det att de nya uppgifterna och befogenheterna som avser både inhemska och utländska förhållanden riktas till skyddspolisens och att de nuvarande uppgifterna och befogenheterna samtidigt i hög utsträckning blir kvar hos skyddspolisens att myndighetens uppgiftsfält och dess skyldigheter blir exceptionellt omfattande även i internationell jämförelse. Enligt propositionen kräver detta en övergripande laglighetskontroll. Utrikesutskottet är av den åsikten att den laglighetskontroll som underrättelseombudsmannen utför och den tillståndsprövning som tingsrätterna gör inte är tillräcklig. En effektiv laglighetskontroll bör kompletteras med en grundlig parlamentarisk kontroll. Bara på så sätt kan man även för medborgarna påvisa att de nya och utvidgade befogenheterna vägs upp av en trovärdig tillsynsmekanism.

I propositionen om civil underrättelseinhämtning föreslås vida befogenheter för chefen för skyddspolisens i internationellt samarbete. Enligt propositionen får chefen för skyddspolisens besluta om deltagande i internationellt samarbete och om användning av metoder för underrättelseinhämtning i samband med det samt om utlämnande av information till internationella samarbetspartner. Mot den bakgrunden betonar utskottet ett tillräckligt till tjänsten relaterat samarbete med utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattare och vikten av tillräcklig laglighetsövervakning, rapporteringsskyldighet och parlamentarisk kontroll över hela verksamheten i fråga om skyddspolisens.

Utlåtande UtUU 5/2018 rd

Dessutom betonar utskottet att grundandet av det nya underrättelsetillsynsutskottet som ska fokusera på tillsynen över skyddspolisen inte får påverka utrikesutskottets eller andra fackutskotts nuvarande kontakter med skyddspolisen jämte relaterad informationstillgång. Dessutom bör det utvecklas ny praxis för att effektivisera utskottens tillgång till information. I det avseendet spelar utskottens egen aktivitet en stor roll.

Avslutningsvis

Utrikesutskottet vill slutligen fästa vikt vid det sätt som valts för att genomföra underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I propositionen framställs som baslösning för underrättelseinhämtning som avser datatrafik en modell där man med hjälp av definition av sökkriterier genomser informationsflödet i en viss datakabel eller en del av den. Det konstateras representera riktad underrättelseinhämtning som avser datatrafik eftersom man i ett omfattande dataflöde maskinellt gallrar bort det mesta och den faktiska andel som uppfyller sökkriterierna och undersöks av myndigheterna är liten. Enligt utredning till utskottet används för en sådan lösning där underrättelsemyndigheterna ändå genom definition av sökkriterier kan komma åt dataflödet på engelska den etablerade termen *mass surveillance* och på svenska termen *massövervakning*.

Det ingår inte i utrikesutskottets fackområde att bedöma grundläggande lösningar för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, men utskottet konstaterar i ljuset av det ovan sagda att det delvis är en semantisk fråga om man i överensstämmelse med propositionen talar om riktad övervakning eller om massövervakning, som har varit aktuellt i den offentliga debatten. Det viktiga är att beakta att debatten om termerna delvis pekar på oro i anslutning till underrättelseinhämtning som avser datatrafik och att lagstiftningen om underrättelseverksamhet måste skapas med noga beaktande av frågorna om medborgarnas rättssäkerhet, inklusive nationella människorättsfrågor.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande UtUU 5/2018 rd

Helsingfors 31.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Simon Elo blå
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Mikko Savola cent
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.