

Försvarsutskottet

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen (SRR 11/2021 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, riksdagens justitieombudsmans kansli
- ordförande Mika Kari, underrättelsetillsynsutskottet
- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- juridisk rådgivare Päivi Pietarinen, Republikens presidents kansli
- ledande expert Juha Pallaspuuro, statsrådets kansli
- ambassadråd Hanna Heikkilä, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jussi Matikkala, justitieministeriet
- regeringsråd Johanna Hakala, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Harri Ohra-aho, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Kostti Honkanen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Anna Wennäkoski, kommunikationsministeriet
- tingsdomare Jussi Sippola, Helsingfors tingsrätt
- biträdande dataombudsman Jari Råman, Dataombudsmannens byrå
- polisinspektör Teemu Saukonen, Polisstyrelsen
- chef, polistråd Antti Peltari, skyddspolisen
- biträdande avdelningschef Markku Pajuniemi, Huvudstaben
- militärjurist Terhi Vira-Klockars, Huvudstaben
- regeringsråd Timo Kerttula, Säkerhetskommittén
- juris doktor Markku Fredman
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

Utlåtande FsUU 2/2022 rd

- högsta förvaltningsdomstolen
- Riksåklagarens byrå
- Elisa Abp
- F-Secure Oyj
- Telia Finland Oyj
- Finlands näringsliv rf
- Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- Finlands Juristförbund rf
- Teknologiindustrin rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Underrättelselagstiftningen trädde i kraft den 1 juni 2019. Under riksdagsbehandlingen bedömdes lagstiftningspaketet om civil underrättelseinhämtning av förvaltningsutskottet (FvUB 30/2018 rd), medan försvarsutskottet fokuserade på bestämmelserna om militär underrättelseverksamhet (FsUB 9/2018 rd). Underrättelseverksamheten fördelar sig på den civila underrättelseinhämtning som skyddspolisen genomför och den militära underrättelseverksamhet som Försvarsmaktens underrättelsemyndigheter, huvudstaben och Försvarsmaktens underrättelsetjänst genomför. Utskottet bedömer i detta utlåtande särskilt redogörelsens avsnitt om militär underrättelseverksamhet och behoven att utveckla den.

(2) Avsikten med militär underrättelseinhämtning är att följa utvecklingen i den säkerhetspolitiska miljön och producera lägesinformation som stöd för den högsta säkerhetspolitiska ledningen och det militära beslutsfattandet. Den militära underrättelseinhämtningen ger en förvarning om militära hot som riktar sig mot Finland och utgör ett stöd för andra myndigheter. Dessutom stöder den militära underrättelseinhämtningen den övriga internationella verksamhet som Försvarsmakten utövar och det beslutsfattande som gäller internationella insatser samt Försvarsmaktens verksamhet och egenskydd

(3) De bestämmelser som hänför sig till föremålen för underrättelseinhämtning och förutsättningarna för att befogenheterna ska kunna utövas förpliktar till att inrikta underrättelseinhämtningen på sådan verksamhet som anges i lag. Avsikten är att identifiera aktörer och verksamhet, personer samt statliga eller militära aktörer som hotar den nationella säkerheten. Den verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtningen kan när den konkretiseras bli allmänfarlig verksamhet eller så kan den härstamma från ett land utanför Finland och utgöra ett hot mot Finland. Enligt underrättelselagstiftningen utgör viss verksamhet som bedrivs av främmande stater till följd av sin karaktär ett särskilt hot mot Finlands självbestämmanderätt.

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen

(4) När riksdagen godkände lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet förutsatte den att regeringen senast före utgången av 2021 lämnar riksdagen en heltäckande, detaljerad redogörelse för hur lagstiftningen om underrättelseverksamhet funge-

Utlåtande FsUU 2/2022 rd

rar, hur effektiv och framgångsrik den är, hur den behöver utvecklas, hur tillsynen och rättsskyddet utfallit samt för andra omständigheter som är relevanta i ärendet (RSv 291/2018 rd — RP 202/2017 rd).

(5) Statsrådet har lämnat riksdagen en sådan redogörelse (SRR 11/2021 rd). Redogörelsen konstaterar att intressen som skyddas genom underrättelseinhämtning är den demokratiska stats- och samhällsordningen, statsledningens handlingsfrihet, den territoriella integriteten, befolkningens levnadsbetingelser, de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt samhällets vitala funktioner och Finlands ekonomiska och internationella intressen.

(6) Utskottet instämmer i bedömningen att det viktigaste målet med underrättelselagstiftningen, det vill säga att stärka den nationella säkerheten, har uppfyllts och att inhämtningen av information om hot mot den nationella säkerheten och försvaret har effektiviserats. Rysslands angrepp på Ukraina har ytterligare framhävt behovet av att få en heltäckande och aktuell lägesbild om olika hot och att i tillräckligt god tid få förvarning om hot.

(7) Sakkunniga har påpekat att underrättelselagstiftningen har varit i kraft endast under några års tid, vilket inte ger förutsättningar för en heltäckande bedömning av alla aspekter av underrättelselagstiftningen. Utskottet påpekar att en detaljerad och samlad bedömning av den nya underrättelselagstiftningen försvåras också av att det inte finns tillräckligt med offentligt tillgänglig information om underrättelseverksamheten och tillsynen över den.

(8) Utskottet konstaterar att de mycket dramatiska förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning under de senaste veckorna delvis kullkastar det som sägs i redogörelsen. Samtidigt framhäver förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön de punkter i redogörelsen där man betonar behovet av att säkerställa att underrättelselagstiftningen är aktuell och fungerande när underrättelseverksamhetstekniken utvecklas och den säkerhetspolitiska miljön förändras.

Styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten

(9) Den högsta statsledningen har en viktig roll när det gäller att styra och dra upp riktlinjer för underrättelseverksamheten. Enligt 13 § i lagen om militär underrättelseverksamhet behandlar TP-UTVA förberedelsevis prioriteringarna för föremålen för den militära underrättelseinhämtningen.

(10) Tillsynssystemet för den civila och militära underrättelseverksamheten består av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, som utövar parlamentarisk tillsyn över verksamheten, underrättelsetillsynsombudsmannen, som utövar tillsyn över verksamhetens lagenlighet, dataombudsmannen, som utövar tillsyn över behandlingen av personuppgifter vid civila och militära underrättelsemyndigheter, samt riksdagens justitieombudsman (tillsyn över lagenligheten i de civila och militära underrättelsemyndigheternas och underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet) och justitiekanslern i statsrådet (tillsyn över lagenligheten på underrättelseverksamhetens strategiska nivå). Också de civila och militära underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakare samt inrikesministeriet och försvarsministeriet, som styr och övervakar den civila och militära underrättelsemyndigheten, har en viktig roll i tillsynen.

Utlåtande FsUU 2/2022 rd

(11) Ur samhällelig synvinkel är den parlamentariska kontrollen viktig, och den har enligt uppgift fungerat väl. Bestämmelserna om den parlamentariska kontrollen finns i riksdagens arbetsordning och i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Utskottet ser det som ytterst viktigt att underrättelsetillsynsombudsmannen och riksdagens underrättelsetillsynsutskott samarbetar nära för att säkerställa att tillsynen över den civila och den militära underrättelseinhämtningen är heltäckande. En trovärdig och effektiv underrättelseverksamhet förutsätter att resurserna för övervakningen är tillräckliga, särskilt i fråga om underrättelseombudsmannens byrå.

(12) Enligt erfarenheterna från den första tidens tillämpning av underrättelselagstiftningen verkar Finlands tillsynssystem för civil och militär underrättelseverksamhet vara fungerande. Behovet av att underrättelsetillsynsombudsmannen i efterhand vidtar åtgärder med anledning av laglighetsövervakningen minskas dels av ombudsmannens förhandskontroll och laglighetskontroll i realtid av den civila och militära underrättelseverksamheten, dels av de civila och militära underrättelsemyndigheternas egna korrigerande åtgärder i samband med oförutsedda händelser.

(13) Helsingfors tingsrätt beslutar om vissa åtgärder som nämns i 5 a kap. i polislagen, 4 kap. i lagen om militär underrättelseverksamhet och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. När tingsrätten fattar sitt beslut prövar den om ansökan och uppgifterna i den berättigar till beviljande av tillstånd. Vid prövningen beaktas också frågor som gäller de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. En förutsättning för att tillstånd ska beviljas är att den sökande kan motivera varför en metod för underrättelseinhämtning måste användas för att få viktig information om en verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. I fråga om statliga aktörer måste metoder för underrättelseinhämtning vara nödvändiga för att ovannämnda uppgifter ska kunna fås.

(14) Enligt uppgift har de ansökningar som underrättelsemyndigheterna lämnat in till tingsrätten varit grundliga och de har bedömts uppfylla de lagstadgade förutsättningarna för ansökan väl. Utskottet välkomnar att underrättelseärenden i praktiken alltid behandlas i en sammansättning med två domare vid Helsingfors tingsrätt. Det har visat sig vara motiverat, eftersom ärendena ofta är förknippade med principiella lagtolkningsfrågor och ärendena måste behandlas och avgöras snabbt.

Utvecklingsbehov inom underrättelselagstiftningen

(15) Redogörelsen lyfter fram vissa punkter där underrättelselagstiftningen behöver preciseras och utvecklas. Med beaktande av inte bara redogörelsen utan framför allt de högsta laglighetsövervakarnas ställningstaganden om behoven att utveckla och precisera underrättelselagstiftningen vill utskottet särskilt lyfta fram följande frågor:

(16)

- 1) Skyddspolisens ställning, uppgifter och befogenheter dels som underrättelsemyndighet, dels som polismyndighet bör bedömas. I redogörelsen behandlas skyddspolisens uppgifter dels som polis som utför brottsbekämpning, dels som underrättelsetjänst (s. 29—30), men i redogörelsen har det inte ansetts befogat att dra mer långtgående slutsatser i detta skede. I synnerhet justitiekanslern har dock betonat behovet av att kritiskt bedöma skyddspolisens dubbla roll (se OKV/565/21/2021, 19.3.2021).

Utlåtande FsUU 2/2022 rd

- 2) Underrättelselagarna bör förtydligas till den del det i dem föreskrivs om utlämnande av information som erhållits vid militär eller civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning (så kallade brandväggsbestämmelser). Utskottet påpekar att grundlagsutskottet redan när underrättelselagarna stiftades särskilt betonade att regleringen inte får öppna möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information eller bestämmelserna om hemliga tvångsmedel (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd). Dessutom betonade riksdagens justitieombudsman i november i fjol (se EOAK/289/2021, 23.11.2021, tillämpningen av de s.k. brandväggsbestämmelserna i underrättelselagstiftningen) behovet av att noggrant hålla sig till de gällande brandväggsbestämmelserna. Samtidigt bestred justitieombudsmannen underrättelsetillsynsombudsmannens syn i årsberättelsen 2019 att brandväggsbestämmelserna inte begränsar utlämnandet av underrättelseinformation för brottsbekämpning i fråga om brott som hör till underrättelsemyndigheternas eget uppgiftsområde. Enligt sakkunnigutfrågningen visar de divergerande uppfattningarna hos riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen att de gällande brandväggsbestämmelserna är oklara och lämnar rum för tolkning. Utskottet anser det därför nödvändigt att bestämmelserna om brandväggar måste förtydligas utan dröjsmål.
- 3) Riksdagens justitieombudsman har betonat behovet av att försöka förtydliga definitionen av statliga aktörer i 10 § 13 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet, eftersom exempelvis användningen av teleavlyssning och teleövervakning är beroende av om det är fråga om statliga eller icke-statliga aktörer. Justitieombudsmannen har dessutom påpekat behovet av att förtydliga den personliga inriktningen av underrättelseinhämtning till den del det är fråga om i vilka situationer och inom vilka gränser underrättelseinhämtning kan riktas mot andra personer än de som själva deltar i eller har samband med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.
- 4) I redogörelsen konstateras det att bestämmelsen om behandling av tekniska data i 66 § i lagen om militär underrättelseverksamhet är förenad med ett tolkningsproblem som hänför sig till att insamlingen av uppgifter är temporär. Utskottet anser det viktigt att denna bestämmelse förtydligas.
- 5) Särskild vikt måste fästas vid att lagstiftningen är aktuell och tillräckligt täckande med hänsyn till den nya tekniken, hoten i den säkerhetspolitiska miljön och den nationella säkerheten. Utskottet betonar att man särskilt måste undvika att det uppstår luckor i lagstiftningen, eftersom det kan leda till att underrättelseinhämtningen och utnyttjandet av den tvingas in i en svårtolkad gråzon.
- 6) Redogörelsen utgör en samlad bedömning och uppföljning av hur underrättelselagstiftningen och övervakningen av underrättelseverksamheten fungerar. Denna övergripande granskning måste fortsätta systematiskt. Det kan exempelvis i anslutning till hybridpåverkan behövas en bedömning av lagstiftningen om informationsutbytet mellan underrättelsemyndigheterna och andra myndigheter. I detta sammanhang lyfter utskottet särskilt fram Gränsbevakningsväsendets roll i gränssnittet mellan inre och yttre säkerhet. I en internationell omvärld kan man se en utveckling där statliga och icke-statliga aktörer tillsammans utövar såväl militära som andra påtryckningar. Det måste snabbt utredas i vilken mån lagstiftningen ställer hinder för att underrättelsemyndigheterna får tillgång till information som är nödvändig för den nationella säkerheten (s. 19 i redogörelsen).

Utlåtande FsUU 2/2022 rd

Sammanfattning

(17) Utskottet konstaterar att redogörelsen sammantaget är relativt allmänt hållen och att största delen av redogörelsen utgörs av en beskrivning av innehållet i de gällande lagarna. Flera sakkunniga påpekade att redogörelsen förståeligt nog inte kan innehålla sekretessbelagd information, men att man med fog kan fråga sig om redogörelsen motsvarar riksdagens krav att den ska vara övergripande och detaljerad. Utskottet påpekar i detta sammanhang att riksdagens underrättelse-tillsynsutskott får mer detaljerad sekretessbelagd information av underrättelsemyndigheterna. Utskottet kan därför bilda sig en mer detaljerad och övergripande bild av de omständigheter som riksdagen har förutsatt i sitt svar.

(18) En betydande brist i redogörelsen kan anses vara att den knappt alls bedömer underrättelseverksamhetens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. När man dessutom beaktar i synnerhet utvecklingen av ny teknik, underrättelseverksamhetens gränsöverskridande karaktär samt att de grundläggande rättsliga ramarna för underrättelseverksamheten utöver grundlagen och den inhemska lagstiftningen i hög grad utgörs av EU-rätten och Finlands internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna, blir det än tydligare att det krävs samarbete på unionsnivå och internationell nivå för att uppdatera och utveckla underrättelagstiftningen.

(19) Redogörelsen lyfter fram strävan att sprida mer information om civil och militär underrättelseverksamhet till offentligheten. Utskottet anser att det är ytterst viktigt med tanke på underrättelseverksamhetens samhälleliga acceptans. Enligt uppgift håller inrikesministeriet och försvarsministeriet på att ta fram effektivitets- och uppföljningsindikatorer för den civila och den militära underrättelseverksamheten. Indikatorerna kan bidra till en öppnare offentlig debatt om underrättelseverksamheten.

(20) Underrättelsetillsynsombudsmannens möjligheter att sprida information om sitt tillsynsområde begränsas av sekretessskyldigheten. Det är också en fråga om att säkerställa en effektiv tillsyn över lagenligheten i den civila och militära underrättelseverksamheten: tillsynsupdraget förutsätter heltäckande tillgång till information, men samtidigt är det viktigt att de civila och militära underrättelsemyndigheterna kan lita på att sekretessbelagd information som lämnas till underrättelsetillsynsombudsmannen inte förs vidare.

(21) Enligt utredning är det utifrån grundlagen och Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna samt EU-rätten godtagbart att en väsentligt förändrad säkerhetspolitisk omvärld förutsätter en mer proaktiv, övergripande och mångsidig underrättelseverksamhet som svar på hot i alla former. Det är likaså godtagbart att inhämtandet av information om hot mot den nationella säkerheten och försvaret överlag effektiviseras och utvecklas betydligt.

(22) Utskottet betonar att man vid den fortsatta granskningen av underrättelagstiftningen måste säkerställa balansen mellan de intressen som är centrala för den nationella säkerheten och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I praktiken innebär respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna till exempel att man vid utövandet av befogenheterna till underrättelseinhämtning även i fortsättningen noggrant

Utlåtande FsUU 2/2022 rd

iakttar de lagfästa förutsättningar under vilka information kan inhämtas om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 30.3.2022

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Jari Ronkainen saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Eeva Kalli cent
medlem Mika Kari sd
medlem Tuomas Kettunen cent
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Veijo Niemi saf
medlem Erkki Tuomioja sd
ersättare Mikko Savola cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.