

Försvarsutskottet

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 försvarsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Antti Häkkänen, justitieministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- inrikesminister Kai Mykkänen, inrikesministeriet
- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Heli Heikkola, inrikesministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Reijo Lahtinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kostu Honkanen, försvarsministeriet
- regeringsråd Kirsi Äijälä, finansministeriet
- överinspektör Maija Rönkä, kommunikationsministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- kanslichef Hiski Haukkala, Republikens presidents kansli
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- generalsekreterare Vesa Valtonen, Säkerhetskommittén
- direktör för bevakningsavdelningen Sami Rakshit, Tullen

Utlåtande FsUU 8/2018 rd

- direktör Jarkko Saarimäki, Kommunikationsverket
- affärsområdesdirektör Mika Matturi, Suomen Erillisverkot Oy
- nätverksarkitekt Juhan Laxen, Suomen Erillisverkot Oy
- datasäkerhetschef Urpo Kaila, CSC - IT-centret för vetenskap
- förvaltningsdirektör Vesa Vuoti, DNA Ab
- säkerhetsdirektör Jaakko Wallenius, Elisa Abp
- säkerhetschef Janne Kankare, Telia Finland Oyj
- datasäkerhetschef Erka Koivunen, F-Secure Oyj
- direktör för samhällsrelationer Max Mickelsson, Microsoft Oy
- säkerhetsdirektör Jari Pirhonen, Tieto Abp
- ledande expert Mika Susi, Finlands näringsliv rf
- beredskapschef Pasi Eronen, Teknologiindustrin rf
- generalsekreterare Tuija Karanko, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry
- styrelseledamot Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- styrelseledamot Jorma Mellin, Suomen Internet-yhdistys - ISOC Finland
- jurist Tytti Oras, Finlands Journalistförbund rf
- styrelseordförande Antero Rytkölä, Finlands Juristförbund rf
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- huvudförtroendeman Ville Viita, Officersförbundet
- huvudförtroendeman Tomi Malkamäki, Underofficersförbundet rf
- huvudförtroendeman Marko Jalkanen, Befälsförbundet rf
- verksamhetsledare Janne Kosonen, Finlands Reservofficersförbund rf
- verksamhetsledare Olli Nyberg, Reservistförbundet
- ordförande Paavo Kiljunen, Finlands Fredsbevararförbund rf
- professor Martti Lehto, Jyväskylä universitet
- professor i cybersäkerhet Jarno Limnell, Aalto-universitetet
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- högsta domstolen
- högsta förvaltningsdomstolen
- Riksåklagarämbetet
- Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- Finlands domareförening rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Den rättsliga utvecklingen i Europa ställer som krav på en allmänt godtagbar underrättelseverksamhet att den externa övervakningen och den parlamentariska kontrollen är oavhängiga och heltäckande. Dessutom måste de personer som kan utsättas, eller upplever att de kan utsättas, för underrättelseinhämtningsmetoder ha tillräckliga rättsmedel mot de myndigheter som använder sig av hemliga åtgärder.

Utlåtande FsUU 8/2018 rd

Den nu aktuella propositionen innehåller bestämmelser om övervakning av underrättelseverksamheten. Den har samband med propositionerna om civil och militär underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd, RP 203/2017 rd) och om ändring av 10 § i grundlagen (RP 198/2017 rd). Dessutom har propositionen ett nära samband med talmanskonferensens förslag om ändring av riksdagens arbetsordning (TKF 1/2018 rd), genom vilket ett underrättelsetillsynsutskott ska inrättas.

Enligt propositionen ska en ny myndighet, underrättelseombudsmannen, svara för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Ombudsmannens uppgift ska vara att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. För de här uppgifterna föreslås ombudsmannen få omfattande befogenheter inom laglighetskontrollen. Ombudsmannen ska ha omfattande rätt att få information och att göra inspektioner samt befogenheter att bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen kan också förordna att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska utplånas. Hos underrättelseombudsmannen ska det kunna anföras klagomål och göras begäran om undersökning. Utöver den externa övervakningen av underrättelsemyndigheten ska övervakningen genomföras genom myndighetens egna åtgärder och inom dess förvaltningsområde. Om detta ska det finnas särskilda bestämmelser i speciallagstiftningen om underrättelsemyndigheten. Utskottet påpekar att både försvarsmakten och försvarsministeriet föreslås få extra resurser för laglighetskontroll av den militära underrättelseverksamheten enligt propositionen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 203/2017 rd).

För att övervakningen av underrättelseverksamheten ska vara effektiv har det ansetts att parlamentet måste delta i övervakningen vid sidan av den externa oavhängiga laglighetskontrollen. Det här kravet uppfylls genom att ett underrättelsetillsynsutskott inrättas i riksdagen. Grundlagsutskottet har tagit ställning till frågor kring inrättandet i sitt utlåtande GrUU 6/2018 rd. Försvarsutskottet understryker att det med tanke på den samlade tillsynen är av största vikt att underrättelseombudsmannen och underrättelsetillsynsutskottet samarbetar och att deras funktioner samordnas.

Underrättelseombudsmannens uppgiftsområde

Ombudsmannens uppgift ska enligt 7 § i lagförslag 1 vara att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten samt främja rättssäkerheten och god praxis i anknytning till den i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska också inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur lagstiftningen fungerar och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga. Underrättelseombudsmannen ska enligt 19 § i lagförslaget årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Ombudsmannen kan också lämna en separat berättelse om ett ärende som ombudsmannen anser vara viktigt. Ombudsmannen ska föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till underrättelsetillsynsutskottet för behandling (18 § 2 mom.).

Utlåtande FsUU 8/2018 rd

Enligt 11 § i lagförslaget ska individer 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 be ombudsmannen undersöka lagenligheten i den verksamhet som han eller hon varit föremål för (12 §). En sådan begäran ska enligt motiveringen gälla exempelvis situationer där personen blir informerad av en underrättelsemyndighet om att han eller hon blivit föremål för underrättelseinhämtning efter att användningen av underrättelseinhämtningsmetoden har upphört. Denna typ av efterhandsinformation ska ges den som blir föremål för underrättelseinhämtning i fråga om vissa underrättelseinhämtningsmetoder, såsom teleavlyssning.

Underrättelseombudsmannen ska ha omfattande befogenheter inom laglighetskontrollen. Ombudsmannen ska ha rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få den information och de redogörelser som ombudsmannen behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter (9 §). Ombudsmannen får också för att övervaka lagligheten i underrättelseverksamheten utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter (10 §). Underrättelseombudsmannen kan enligt 15 § förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillstånd av domstol kan underrättelseombudsmannen meddela ett interimistiskt förordnande, som utan dröjsmål ska föras till den domstol som beviljat tillståndet. Domstolen kan fastställa eller häva det interimistiska förordnandet eller ändra ett förordnande om avbrytande till ett förordnande om avslutande.

Underrättelseombudsmannen ska utöva heltäckande kontroll av underrättelseverksamheten i realtid. Detta säkerställs bland annat på så sätt att ombudsmannen ska ha rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod (14 §). I propositionerna med förslag till lagstiftning om civil och militär underrättelseinhämtning föreskrivs det i sin tur om en skyldighet för underrättelsemyndigheterna att underrätta ombudsmannen om de myndighets- och domstolsbeslut som gäller användning av en underrättelseinhämtningsmetod.

Följaktligen noterar försvarsutskottet att de nya planerade uppgifterna för underrättelseombudsmannen och hans eller hennes byrå är ytterst omfattande och möjliggör heltäckande övervakning av underrättelsemyndigheterna. I det här utlåtandet lyfter utskottet fram vissa aspekter i syfte att skötseln av underrättelseombudsmannens uppgift ska bli så heltäckande och effektiv som möjligt. En effektiv extern övervakning är vid sidan av den interna övervakningen i organisationerna en nödvändig motvikt till de nya befogenheterna.

Behörighetsvillkoren för underrättelseombudsmannen och personalen på ombudsmannens byrå

Enligt 5 § i lagförslag 1 ska underrättelseombudsmannen finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå men vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Utskottet anser att den föreslagna placeringen är naturlig och att byråerna så som det står i motiveringen kan utnyttja gemensamma förvaltnings- och stödtjänster. Särdragen i övervakningen av underrättelseverksamheten stäl-

Utlåtande FsUU 8/2018 rd

ler dock vissa villkor för hur verksamheten kan organiseras: på grund av de betydande dataskyddsbehoven bör underrättelseombudsmannens funktioner ha ett slutet datasystem och säkra utrymmen. Ett krav på finskt medborgarskap ska ställas på underrättelseombudsmannen och dennes personal. Den som blir utnämnd till ombudsman och de som ingår i personalen på byrån ska genomgå en omfattande säkerhetsutredning.

I 6 § finns bestämmelser om utnämmande av och behörighetsvillkor för underrättelseombudsmannen. Statsrådet ska utnämna underrättelseombudsmannen för högst fem år i sänder. Den som utnämns är fri från skötseln av en annan tjänst under sin tid som ombudsman. Behörighetsvillkor är någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde samt i praktiken visad ledarförmåga.

I detaljmotiven till bestämmelsen står det att förfarandet motsvarar utnämningen av andra specialombudsmän såsom diskrimineringsombudsmannen och är alltså förenligt med de allmänna utgångspunkterna. Sakkunniga har påpekat att det föreslagna utnämning förfarandet inte till alla delar är problemfritt, eftersom statsrådet kommer att vara den viktigaste aktör för vars räkning den civila och militära underrättelseinhämtningen ska bedrivas och till vilken det ska rapporteras om verksamheten. Att statsrådet är den aktör som i första hand använder underrättelseinformationen och också väljer den person som ska övervaka myndigheternas underrättelseverksamhet kan ses som ett problem med tanke på övervakarens oavhängighet.

Utskottet noterar att förväntningarna på valet av underrättelseombudsman under alla omständigheter kommer att vara ytterst höga, rentav alltför höga. I vilket fall som helst är den grupp av personer som uppfyller behörighetsvillkoren liten. I urvalet kommer både gedigen juridisk sakkunskap och kompetens i underrättelseinhämtning att väga tungt. Mot den bakgrunden går det att motivera att det är statsrådet som ska fatta utnämningens beslut. Oberoende av vem som ska utnämna underrättelseombudsmannen måste valet göras särskilt noggrant med fokus på att den som blir vald ska vara trovärdig och opartisk. Således är det inte möjligt att ombudsmannen för sin femåriga mandatperiod är tjänstledig från någon uppgift inom någon av de organisationer som ska övervakas.

Enligt 20 § 1 mom. i lagförslaget ska underrättelseombudsmannen ha ett behövt antal föredragande som är insatta i ombudsmannens uppgiftsområde samt annan personal. I bestämmelsen uppställs inga särskilda behörighetsvillkor för personalen. Enligt motiveringen till paragrafen är det viktigt att föredragandena är mångsidigt förtrogna med ombudsmannens uppgiftsområde i fråga om såväl utbildning som erfarenhet. I praktiken betyder det att personalen måste ha kunskaper både i juridik och i operativ och teknisk underrättelseverksamhet. Utskottet anser att de här kraven är motiverade.

I motiveringen står det dessutom att personalstyrkan ska motsvara de resurser som behövs i laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Enligt utredning går det ännu inte att exakt beräkna resursbehoven, eftersom det inte finns vetskap om ombudsmannens faktiska arbetsmängd. Dimensioneringen av och tidsplanen för de behövtliga anslagen kommer att avgöras i anknytning till planen för de offentliga finanserna och beredningen av budgeten och tilläggsbudgeten. Senare när verksamheten etablerats kan resursbehovet bedömas på nytt med beaktande av antalet klagomål och begäranden om undersökning som lämnas in till underrättelseombudsmannen, underrät-

Utlåtande FsUU 8/2018 rd

telseverksamhetens volym samt det arbete som orsakas av samarbetet med underrättelsetillsyns-
utskottet.

Inledningsvis uppskattas byrån behöva förutom ombudsmannen även två sakkunnigtjänstemän i huvudsyssla i egenskap av föredragande samt en assistent i huvudsyssla. Utskottet ser det som uppenbart att den här bedömningen av personalbehovet är underdimensionerad. Den föreslagna personalstyrkan är också sårbar exempelvis när det gäller frånvaro och byte av anställda. Ombudsmannen och byrån kommer att ha ett ytterst omfattande uppgiftsområde. Utskottet framhåller att en trovärdig laglighetskontroll är ett fundamentalt element i hela underrättelagstiftningen. Det här kravet måste också avspeglas i resurserna. Utskottet föreslår att en betydande utökning av antalet sakkunnigtjänstemän övervägs, likaså inrättande av en uppgift som biträdande underrättelseombudsman. De här åtgärderna stärker byråns profil samtidigt som verksamheten med säkerhet kan fortsätta till exempel vid sjukfrånvaro.

Underrättelseombudsmannen ska övervaka skyddspolisens verksamhet i dess helhet

Den laglighetskontroll som utförs av de högsta laglighetsövervakarna, alltså riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, gäller enligt utredning också de civila och militära myndigheternas verksamhet och utövandet av myndigheternas befogenheter. Förutom de högsta laglighetsövervakarna övervakar också de så kallade specialombudsmännen, såsom jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och dataombudsmannen, i egenskap av externa laglighetsövervakare lagenligheten i myndigheternas verksamhet.

Av de högsta laglighetsövervakarna är det i nuläget framför allt justitieombudsmannen som sköter övervakningen av underrättelseverksamheten. Justitieombudsmannens övervakning av polisverksamhet gäller företrädesvis hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Justitieombudsmannen övervakar hemliga metoder för inhämtande av information huvudsakligen med hjälp av granskningar och övrig övervakning på eget initiativ.

Utskottet påpekar att 5 a kap. 5 § i den föreslagna polislagen (RP 202/2017 rd) föreskriver om en situation där det är tillåtet att fortsätta använda en metod för underrättelseinhämtning som en hemlig metod för inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott. Bestämmelsen föreskriver att om det vid civil underrättelseinhämtning, 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 om 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, får skyddspolisen fortsätta att använda metoden som en hemlig metod för inhämtande av information i avsikt att förhindra och avslöja brott under giltighetstiden för det tillstånd som fattats med stöd av detta kapitel, dock högst i en månads tid. Då ska ärendet inom den nämnda tiden föras för avgörande till den myndighet som är behörig att fatta beslut om användning av den aktuella metoden för inhämtande av information. Utskottet påpekar att underrättelseombudsmannens befogenhet att övervaka skyddspolisens informationsinhämtning kommer att avbrytas i de situationer som avses i bestämmelsen, fastän skyddspolisen fortsätter med informationsinhämtningen enligt samma metod och möjligtvis om samma objekt och det bara är syftet med informationsinhämtningen

Utlåtande FsUU 8/2018 rd

som ändras. Det kan också finnas en kontaktyta i motsatt riktning: medan hemlig informationsinhämtning pågår kan det upptäckas ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten, och informationsinhämtningen om hotet fortsätter med hjälp av en metod för underrättelseinhämtning.

I sitt utlåtande om förslaget om ändring av riksdagens arbetsordning FsUU 6/2017 rd menar försvarsutskottet att all verksamhet inom skyddspolisen måste övervakas parlamentariskt och följas upp av det nya underrättelsetillsynsutskottet. Av de här orsakerna är det också i fråga om laglighetskontrollen nödvändigt att underrättelseombudsmannen får rätt att övervaka all verksamhet inom skyddspolisen. Med den organisation som föreslås i propositionen kommer den externa laglighetskontrollen av skyddspolisens hemliga informationsinhämtning uteslutande att handhas av justitieombudsmannen.

Underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstol

I 14 § i lagförslag 1 finns bestämmelser om underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstol. Underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman ska ha rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod. Underrättelseombudsmannen ska enligt motiveringen ha rätt att närvara vid behandlingen av tillstånd 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 getts i ett tillståndsärende vid Helsingfors hovrätt.

Vidare står det i motiveringen att paragrafen uttryckligen gäller rätt att närvara vid domstolsbehandlingen. Underrättelseombudsmannen är alltså inte skyldig att närvara vid behandlingen av ärendet. Ombudsmannen får själv avgöra huruvida han eller hon använder sig av rätten att närvara. Med närvarorätten säkerställs underrättelseombudsmannens möjlighet att i realtid få information om allt som behandlas vid domstolen och som gäller grunderna och förutsättningarna för användningen av en underrättelseinhämtningsmetod. I praktiken lämnas en del av den information som läggs fram som stöd för tillståndsansökan muntligt till domstolen. Ombudsmannens rätt att få information kompletteras genom rätten att närvara och ombudsmannen är inte utesluten ur något som helst skede i en process som gäller en underrättelseinhämtningsmetod. Rätten att närvara bidrar också till att den som söker tillstånd för underrättelseinhämtning lägger fram en relevant motivering i sin ansökan om rätt att använda underrättelseinhämtningsmetoden. Rätten att närvara omfattar ombudsmannens rätt att höra och se allt material som läggs fram vid behandlingen. Enligt motiveringen ska rätten att närvara inte omfatta någon annan rätt att delta i domstolsbehandlingen, såsom rätten att bli hörd eller att på något annat sätt framföra sin uppfattning vid sammanträdet.

Utskottet anser inte att de föreslagna bestämmelserna är lämpliga, för ombudsmannen bör i samtliga fall ha rätt att bli hörd eller på något annat sätt framföra sina synpunkter i domstolen. Utskottet påpekar att de föreslagna bestämmelserna kan leda till en situation där ombudsmannen eller dennes företrädare inte får yttra sig vid behandlingen av ärendet i domstolen trots att han eller hon upptäcker någon omständighet som föranleder ett förordnande om att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avslutas med stöd av föreslagna 15 § (att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod). I stället måste ombudsmannen vänta tills användningen av underrättelseinhämtningsmetoden inleds, varefter ett interimistiskt förordnande

Utlåtande FsUU 8/2018 rd

utfärdas om att avsluta användningen och ärendet förs till samma domstol för behandling. Ett sådant här förfarande ligger inte i någons intresse.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 30.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Antti Kaikkonen cent
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Mikko Savola cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.