

Förvaltningsutskottet

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen (SRR 11/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till kommunikationsutskottet och försvarsutskottet för utlåtande. Dessutom kan underrättelsetillsynsutskottet lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- försvarsutskottet FsUU 2/2022 rd
- kommunikationsutskottet KoUU 13/2022 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Johanna Hakala, inrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, riksdagens justitieombudsmans kansli
- statsrådets säkerhetsdirektör Ahti Kurvinen, statsrådets kansli
- äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Harri Ohra-aho, försvarsministeriet
- referendarieråd Markus Löfman, Justitiekanslersämbetet
- tingsdomare Jussi Sippola, Helsingfors tingsrätt
- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, Dataombudsmannens byrå
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- chef, polistråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- militärjurist Aleksi Sarasmaa, Huvudstaben
- militärjurist Terhi Vira-Klockars, Huvudstaben.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- justitieministeriet
- kommunikationsministeriet

Betänkande FvUB 35/2022 rd

- Republikens presidents kansli
- Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- högsta förvaltningsdomstolen
- Åklagarmyndigheten
- centralkriminalpolisen
- Gränsbevakningsväsendet
- Cybersäkerhetscentret
- Teknologiindustrin rf
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- professor Tommi Koivula
- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och allmänna synpunkter

Riksdagen godkände under valperioden 2015—2019 en omfattande underrättelselagstiftning som hade beretts grundligt under parlamentarisk kontroll. Lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning trädde i kraft den 1 juni 2019. De centrala bestämmelserna om civil och militär underrättelseinhämtning finns i 5 a kap. i polislagen (872/2011), lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019). Till regleringen hör som en väsentlig del bestämmelserna om tillsyn över underrättelseverksamheten, som trädde i kraft den 1 februari 2019 och som består av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) samt bestämmelserna i riksdagens arbetsordning om parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten. Stiftandet av underrättelselagstiftningen förutsatte ändring av 10 § i grundlagen.

Underrättelseverksamheten består av civil underrättelseinhämtning, som skyddspolisen ansvarar för, och militär underrättelseinhämtning, som Försvarmaktens underrättelsemyndigheter (huvudstaben och Försvarmaktens underrättelsetjänst) har hand om. Vid riksdagsbehandlingen av underrättelselagstiftningen granskades lagstiftningspaketet om civil underrättelseinhämtning av förvaltningsutskottet och bestämmelserna om militär underrättelseinhämtning av försvarsutskottet (FsUB 9/2018 rd).

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (FvUB 36/2018 rd — RP 202/2017 rd) betonat att civil och militär underrättelselagstiftning är nödvändig för att skydda den nationella säkerheten. Utskottet har konstaterat att det är fråga om en omfattande och synnerligen viktig reform, och det är därför nödvändigt att bevaka genomförandet av den och hur målen för den uppfylls. Också riksdagen måste bedöma resultatet av uppföljningen. Riksdagen har därför förutsatt att regeringen noggrant bevakar hur fungerande och effektiv lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning är, vilka resultat den ger och hur rättsskyddet tillgodoses samt tillämpningen av lagstiftningen i övrigt. Förvaltningsutskottet fick en utredning i ärendet i december 2020 (EÄ 79/2020 rd).

Betänkande FvUB 35/2022 rd

När riksdagen antog lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet förutsatte den att regeringen utöver det som nämns ovan senast före utgången av 2021 lämnar riksdagen en heltäckande, detaljerad redogörelse för hur lagstiftningen om underrättelseverksamhet fungerar, 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). Statsrådets aktuella redogörelse om underrättelselagstiftningen (SRR 11/2021 rd) lämnades till riksdagen i december 2021.

Finlands säkerhetspolitiska miljö hade redan när underrättelselagstiftningen antogs genomgått en långvarig och kraftig förändring. Förvaltningsutskottet betonar att det har varit nödvändigt med uttrycklig underrättelselagstiftning, och också förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön under den senaste tiden har visat att bestämmelser om civil och militär underrättelseinhämtning har utfärdats i Finland i rätt tid. Underrättelselagstiftningen måste dock kontinuerligt uppdateras för att man när den säkerhetspolitiska miljön förändras också ska kunna bemöta nya typer av hot som äventyrar den nationella säkerheten och människors rättssäkerhet.

Säkerhetsläget i Finland, dess närområden och hela Europa har fortsatt att försämrats inom flera sektorer sedan underrättelselagstiftningen trädde i kraft. En särskilt betydande förändring i den säkerhetspolitiska miljön sedan redogörelsen lämnades inträffade när Ryssland angrep Ukraina i februari 2022. Exempelvis hotet om hybridpåverkan mot Finland har ökat. Efter det att redogörelsen lämnats har Finland också ansökt om medlemskap i Nato, vilket för sin del ökar de utländska underrättelsetjänsternas intresse för Finland.

Det blir allt viktigare att få en heltäckande lägesbild i realtid och att i tillräckligt god tid få förvarning om hot. Den föränderliga säkerhetspolitiska miljön förutsätter enligt redogörelsen en proaktiv och övergripande strategi. I den förändrade säkerhetspolitiska miljön betonar utskottet särskilt de punkter i redogörelsen som betonar behovet av att säkerställa att underrättelselagstiftningen är uppdaterad och fungerar. De grundläggande förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön kommer att öka behovet av att med civil och militär underrättelseinhämtning skaffa information om militär verksamhet eller annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Statsledningens behov av att få en lägesbild i rätt tid har accentuerats ytterligare.

Förvaltningsutskottet har redan när underrättelselagstiftningen stiftades betonat hur viktigt det är att nå rätt balans mellan underrättelsebefogenheter och rättsskydd. Utskottet understryker även fortsättningsvis vikten av en effektiv och framgångsrik underrättelseinhämtning till skydd för vår nationella säkerhet och samtidigt behovet av fungerande, lagfästa rättsskyddsgarantier. Förvaltningsutskottet har under innevarande valperiod också utifrån grundlagsutskottets utlåtandep Praxis ägnat uppmärksamhet åt säkerheten som en grundläggande fri- och rättighet.

I redogörelsen hänvisas det till riktlinjerna i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (FvUU 11/2021 rd — SRR 4/2020 rd), försvarsredogörelse (FvUU 30/2021 rd — SRR 8/2021 rd), redogörelse för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd — SRR 4/2021 rd) och redogörelse om EU-politiken (FvUU 21/2021 rd — SRR 7/2021 rd), vilka samtliga har behandlats under innevarande valperiod. I samband med dessa redogörelser har förvaltningsutskottet förutom lägesbild den över den inre säkerheten ingående behandlat exempelvis hybrid- och informationspåverkan samt säkerheten i cyberomgivningen. Utskottet hänvisar i detta sammanhang rent allmänt till

Betänkande FvUB 35/2022 rd

dessa ställningstaganden och sitt utlåtande om den aktuella redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (FvUU 14/2022 rd — SRR 1/2022 rd). Utskottet anser det vara viktigt att riktlinjerna för underrättelseverksamheten i redogörelserna genomförs.

Förvaltningsutskottet har i ärendet fått utlåtande av kommunikationsutskottet (KoUU 13/2022 rd) och försvarsutskottet (FsUU 2/2022 rd). Kommunikationsutskottet fokuserar i sitt utlåtande närmast på bestämmelserna om underrättelseinhämtning som avser datatrafik, och försvarsutskottet bedömer särskilt den helhet i redogörelsen som gäller militär underrättelseinhämtning och behoven att utveckla den.

Förvaltningsutskottet konstaterar att underrättelselagstiftningen har varit i kraft endast en relativt kort tid och att det ännu inte till alla delar kan bedömas heltäckande hur den fungerar. Vid utskottets sakkunnigutfrågning har redogörelsen ansetts vara relativt allmänt hållen med avseende på möjligheterna att bedöma lagstiftningens resultat, effektivitet och underrättelseverksamhetens konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Uppmärksamhet har också fästs vid att en detaljerad bedömning av den nya underrättelselagstiftningen för sin del försvåras av att det finns rätt sparsamt med offentlig tillgång på information om underrättelseverksamheten och tillsynen över den.

Syftet med lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning har varit att genom effektiv och framgångsrik underrättelseinhämtning förbättra det finländska samhällets möjligheter att skydda sig mot de allra allvarligaste hoten mot den nationella säkerheten (RP 202/2017 rd). Syftet med lagen om militär underrättelseverksamhet har å sin sida varit att förbättra Försvarsmaktens inhämtande av information om allvarliga internationella hot som hänför sig till dess uppgifter (RP 203/2017 rd). Förvaltningsutskottet 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 i och med de nya befogenheterna för underrättelseinhämtning. Redogörelsen lyfter fram vissa sådana behov av att utveckla lagstiftningen som utskottet behandlar nedan i detta betänkande.

Allmän bedömning av underrättelselagstiftningen

Styrning och samordning av underrättelseverksamheten

Genom underrättelserna inhämtas information om faktorer och fenomen som hotar Finlands nationella säkerhet och tillgodoses informationsbehoven hos Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ledning och myndigheter. Oförutsägbarheten i omvärlden framhäver vikten av att information inhämtas och utnyttjas i realtid med tanke på den nationella säkerheten, försvaret, den militära verksamheten eller samhällets vitala funktioner. Lagstiftningen bör möjliggöra verksamhet till skydd mot allvarliga hot mot den nationella säkerheten och landets försvar.

Syftet med underrättelselagstiftningen är att trygga tillgången till den information som behövs för beslutsfattande som gäller den grundlagsenliga samhällsordningen, de grundläggande och mänskliga rättigheter som hör nära samman med den samt andra betydande samhällseliga intressen. För att detta syfte ska nås kan individens rättigheter begränsas. Skyddet av den nationella säkerheten främjar för sin del tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Underrättelsemyndigheterna ger den högsta statsledningen, statsrådet och olika myndigheter aktuell och tillförlitlig information till stöd för beslutsfattandet samt information för att skydda den nationella säkerheten och försvaret mot allvarliga hot. Prioriteringar fastställs för skyddspolisens och militärunderrättelsemyndigheternas underrättelseverksamhet, och prioriteringarna bestäms i förhållande till identifierade hot mot den nationella säkerheten och försvaret.

Prioriteringarna för underrättelseinhämtningen behandlas innan de fastställs i olika sammansättningar för att säkerställa att prioriteringarna motsvarar informationsbehoven och det som den föränderliga hotbilden kräver. Den högsta statsledningen har en viktig roll när det gäller att styra och dra upp riktlinjer för underrättelseverksamheten. Det gemensamma mötet mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president (TP-UTVA) behandlar förberedelsevis prioriteringarna för underrättelseinhämtningen. I fråga om militär underrättelseinhämtning är prioriteringarna lagstadgade. Också prioriteringarna för informationsinhämtningen inom den civila underrättelseinhämtningen ska delges TP-UTVA innan de fastställs. Prioriteringarna inom den civila och militära underrättelseinhämtningen behandlas också i samordningsgruppen för underrättelseinhämtning och lägesbild, som består av de centrala aktörernas tjänstemannaledning. Utskottet anser det vara viktigt att också aktivt följa prioriteringarnas aktualitet och hur de genomförs.

Samordningen av prioriteringarna, styrningen och underrättelseverksamheten inom den civila och militära underrättelseinhämtningen har visat sig vara en lyckad lösning när det gäller att samordna underrättelseverksamheten och fördela uppgifterna mellan den civila och den militära underrättelseinhämtningen. Utskottet konstaterar att underrättelseverksamheten bör kunna riktas på nytt utifrån inhämtad underrättelseinformation samt i situationer som är svåra att förutse eller som är överraskande. I det nuvarande säkerhetsläget har spridning av underrättelseinformation av hög kvalitet som beaktar de centrala intressena i den nationella säkerheten i rätt tid en särskilt framträdande betydelse.

Föremålen för underrättelseinhämtning

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.

Bestämmelser om 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. En statlig aktör definieras i 2 § 6 punkten i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i 10 § 13 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet. En statlig aktör är en identifierad myndighet i en främmande stat eller en med en sådan jämförbar aktör samt den som är i dennes tjänst eller lyder under och styrs av denne. Identifieringen av statliga aktörer är kärnkompetens i underrättelsemyndigheternas verksamhet.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Underrättelseverksamheten fokuserar på objekt som på ett uttömmande sätt definierats i lagstiftningen (hot). Underrättelseinhämtning genom de metoder för underrättelseinhämtning som det föreskrivs om i lag får bara gälla de angivna föremålen. Föremålen för civil underrättelseinhämtning definieras med exakt avgränsning i 5 a kap. 3 § i polislagen och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Föremålen för militär underrättelseinhämtning definieras i 4 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Föremålen för civil och militär underrättelseinhämtning är delvis sammanfallande och överlappande, vilket beaktas i beskrivningen ovan av samordningen av underrättelseverksamheten. Definitionen av föremålen tar inte ställning till vem som ligger bakom hotet. Orsaken till hotet kan vara en statlig aktör eller en icke-statlig aktör. En förutsättning för underrättelseverksamhet är inte att den aktör som ligger bakom den hotfulla verksamheten har identifierats vid den tidpunkt då en metod för underrättelseinhämtning börjar användas.

Enligt uppgift har definitionen av objekten allmänt taget ansetts vara lyckad. Det som framför allt är av betydelse för att förmågan att skydda den nationella säkerheten ska förbättras är att civil underrättelseinhämtning kan riktas mot sådana statliga hot som det är svårt att närma sig ur ett mer traditionellt brottsbekämpningsperspektiv. Regleringen gör det möjligt att på ett mer omfattande sätt än tidigare skydda Finlands centrala säkerhetsintressen och på ett allt tidigare stadium reagera på verksamhet som hotar dessa intressen. Utskottet anser det vara viktigt att regleringen även till denna del är uppdaterad också när den säkerhetspolitiska miljön ständigt förändras.

Redogörelsen lyfter fram att hoten mot den nationella säkerheten, såsom hybrid- och cyberhot, kan vara mångfasetterade och utsträckas till att gälla flera förvaltningsområden eller på bred front påverka samhällets funktioner när de riktar sig mot den kritiska infrastrukturen. I en digital miljö kan en enskild sak utvidgas till att hota samhällets vitala funktioner. Utskottet ser det som nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten i det digitala samhället att de säkerhetsansvariga myndigheterna har tillräckliga möjligheter att inhämta information också om trafiken i kommunikationsnäten. Också kommunikationsutskottet har i sitt utlåtande tagit upp frågan. Den skadliga effekten av statligt cyberspionage och fientlig cyberpåverkan mot Finland accentueras i det nuvarande säkerhetsläget.

Utskottet betonar att det behövs omfattande samarbete mellan olika myndigheter och företag särskilt i fråga om cyber- och informationssäkerheten och verksamheten i nätmiljön. För att lägesbilden för cyberhot ska kunna förbättras och hoten förhindras och avvärjas krävs det enligt redogörelsen att befogenheterna, informationsutbytet och det nationella samarbetet utvecklas. Utskottet välkomnar att inrikesministeriet och försvarsministeriet i februari 2022 tillsatte ett projekt för att bedöma myndigheternas förutsättningar för att trygga nationell cybersäkerhet, bekämpa cyberbrottslighet och sköta cyberförsvaret och när det gäller att reagera på snabbt eskalerande situationer där cybersäkerheten i samhället är hotad, med beaktande av den kontinuerliga utvecklingen av den nationella och internationella hotbilden. I projektet bedöms också informationsutbytet, och under arbetets gång har man behandlat utvecklandet av förutsättningarna för informationsutbyte och samarbetet mellan myndigheterna i allvarliga cyberincidenter som äventyrar den nationella säkerheten. Enligt utredningen publiceras en rapport om projektet i början av 2023.

Prioriteringarna för de civila och militära underrättelsemyndigheterna styr inriktningen av underrättelseinhämtningen, och information inhämtas på basis av hot. På en mer strategisk nivå behövs

Betänkande FvUB 35/2022 rd

information från Finland och utlandet för statsledningens utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattande samt för beslutsfattandet hos de aktörer som ansvarar för den nationella säkerheten och landets försvar. Det är nödvändigt att underrättelsemyndigheterna i rätt tid ger sådan verifierad och analyserad information som är av betydelse för att avvärja hot mot den nationella säkerheten och landets försvar till beslutsfattarna och säkerhetsmyndigheterna för att de ska kunna skapa sig en lägesbild, säkerställa verksamhetsförutsättningarna och skydda mot hoten samt begränsa skadorna och producera mervärde för beslutsfattandet.

Metoder för underrättelseinhämtning

Bestämmelser om metoder för underrättelseinhämtning finns i 5 a kap. i polislagen och 4 kap. i lagen om militär underrättelseverksamhet. Bestämmelserna om metoder för civil underrättelseinhämtning stöder sig i huvudsak på bestämmelserna om polisens hemliga metoder för inhämtande av information, även om det också finns skillnader mellan metoderna för underrättelseinhämtning och de hemliga metoderna för inhämtande av information och urvalet av metoder för underrättelseinhämtning är något större än de hemliga metoderna för inhämtande av information. Som nya metoder har det föreskrivits om kopiering, kopiering av försändelser, kvarhållande av försändelser för kopiering, platsspecifik underrättelseinhämtning och helheten underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Inom den civila underrättelseinhämtningen möjliggjordes underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och, i situationer när det är nödvändigt och informationen inte kan inhämtas med någon annan metod, underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I den militära underrättelseinhämtningen används också radiosignalspaning och underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem.

Enligt uppgifter till utskottet har underrättelsemetoderna, särskilt underrättelseinhämtning som avser datatrafik och underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden, förbättrat underrättelsemyndigheternas möjligheter att inhämta information om verksamhet som hotar Finlands försvar och nationella säkerhet. Underrättelsemyndigheternas befogenheter inom underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden har på en ny nivå gjort det möjligt att observera och inhämta information om allvarliga hot mot Finlands nationella säkerhet av internationellt ursprung eller med ursprung utanför Finland. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik möjliggör erhållande av information om datatrafik över Finlands gränser.

Kommunikationsutskottet betonar i sitt utlåtande att samtidigt som man säkerställer tillräckliga verksamhetsförutsättningar för underrättelsemyndigheterna för att inhämta information om trafiken i kommunikationsnäten, bör man vid genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik sörja för integritetsskyddet och skyddet för förtroliga meddelanden samt rättssäkerheten för dem som bedriver kommunikation och säkerställa att verksamheten inte heller försämrar informationssäkerheten eller funktionssäkerheten i fråga om kommunikationssystemen och kommunikationstjänsterna. Dessa aspekter måste beaktas också i samarbetet och informationsutbytet med andra länders underrättelsemyndigheter.

Kommunikationsnäten förmedlar redan i dag enorma mängder meddelanden och data, vilket ofrånkomligen är en utmaning för underrättelseverksamheten. Kommunikationsutskottet vill också fästa uppmärksamhet vid att många kommunikationsapplikationer kan förmedla meddelandena via datacentraler i andra länder. Det betyder att också kommunikation inom Finland går

Betänkande FvUB 35/2022 rd

via kablar som överskrider riksgränsen. Enligt utskottets utlåtande har det system som används för underrättelseinhämtning som avser datatrafik kunnat byggas upp så att det fungerar, användningen har medfört nytta med tanke på den nationella säkerheten och de praktiska förfarandena har redan i stor utsträckning etablerats. Också tillhandahållarna av kommunikationstjänster har ansett att lagstiftningen om underrättelseinhämtning behövs och fört fram att lagstiftningen fungerar väl, och ur deras synvinkel finns det inga betydande ändringsbehov i regleringen.

Kommunikationsutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelserna om underrättelseinhämtning som avser datatrafik är av central betydelse med tanke på såväl den nationella säkerheten som skyddet för förtroliga meddelanden. Därför ser utskottet det som ytterst viktigt att följa och fortgående bedöma hur regleringen genomförs och fungerar. Vid behov måste korrigeringar vidtas utan dröjsmål.

Samarbete och samverkan mellan underrättelsemyndigheterna och andra aktörer

Den finländska underrättelseverksamheten förutsätter ett fungerande nationellt samarbete. Underrättelselagstiftningen innehåller bestämmelser om samarbetet mellan underrättelsemyndigheterna samt mellan underrättelsemyndigheterna och andra myndigheter och aktörer. Lagstiftningen möjliggör enligt redogörelsen samarbete mellan underrättelsemyndigheterna för en ändamålsenlig skötsel av civil och militär underrättelseverksamhet samt informationsutbyte i behövlig omfattning mellan underrättelsemyndigheterna. Utskottet erfar att det operativa samarbetet och informationsutbytet mellan de militära och civila underrättelsemyndigheterna har visat sig vara resultatgivande.

Underrättelselagstiftningen förpliktar underrättelsemyndigheterna att samarbeta med andra myndigheter. För att genomföra sitt underrättelseuppdrag får underrättelsemyndigheterna lämna ut uppgifter till andra myndigheter, om det behövs för att skydda den nationella säkerheten eller med tanke på landets försvar. Underrättelsemyndigheternas samarbete med andra myndigheter har i allmänhet visat sig vara fungerande och etablerat. Det har ansetts att i synnerhet förhållandet mellan centralkriminalpolisen och skyddspolisen har förtydligats när förundersökningsbefogenheterna framtogs skyddspolisen. Redogörelsen lyfter fram att lagen om militär underrättelseverksamhet eller 5 a kap. i polislagen eller annan lagstiftning i vissa fall kan begränsa det praktiska samarbetet och att situationen bedöms utifrån erfarenheterna av samarbetet och de problem som framkommit. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att utreda om eventuella problem följer av lagstiftningen eller praxis. Utskottet går närmare in på frågor som gäller utvecklandet av lagstiftningen nedan.

Underrättelselagarna innehåller också bestämmelser om internationellt underrättelse- och säkerhetssamarbete. Med tanke på syftet med lagstiftningen har det enligt redogörelsen varit viktigt att möjliggöra samarbete i funktionellt hänseende och för att upprätthålla samhällets vitala funktioner, delvis genom gemensamma åtgärder. Utvecklingen av samarbetet ökar det internationella informationsutbytet, vilket stöder skötseln av underrättelsemyndigheternas uppgifter. Enligt uppgift har den nya lagstiftningen förbättrat det internationella samarbetet och ökat informationsutbytet. Lagstiftningen har konstaterats ge tydliga gränser för användningen och utlämnandet av uppgifter.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Ur underrättelsemyndigheternas synvinkel är samarbetet med företag och privata sammanslutningar en del av ett ändamålsenligt genomförande av underrättelseverksamheten. Privata aktörer är viktiga, särskilt när det gäller utveckling av teknik och programvara. Dessutom är det viktigt att externa experters kompetens kan utnyttjas.

Teleföretagen har i enlighet med vad som föreskrivs i underrättelselagarna skyldighet att i sitt telenät i Finland göra de kopplingar som behövs för teleavlyssning och teleövervakning samt att ställa de uppgifter, redskap och den personal till underrättelsemyndigheternas förfogande som behövs för utförandet av teleavlyssning. Teleföretagen har också vissa andra skyldigheter i anslutning till inhämtande av information ur telenät. Kommunikationsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att teleföretagen inte ersätts för kostnaderna för anlitandet av personal när underrättelsemyndigheterna bistås, och utskottet har ansett det vara ytterst viktigt att kostnadsnivån följs noggrant och att det utan dröjsmål vidtas åtgärder för att ändra ersättningsbestämmelserna, om kostnaderna stiger betydligt jämfört med nuläget. Enligt redogörelsen har det inte framkommit några nya grunder för att ändra den gällande lagstiftningslösningen i fråga om ersättande av kostnader. I fortsättningen ska helheten ändå bedömas med beaktande av den tekniska utvecklingen.

I synnerhet när det gäller andra myndigheter och privata aktörer har man ännu inte nödvändigtvis identifierat alla samarbetsformer. Till exempel i och med att ny teknik blir allt vanligare sköts kommunikationstjänster allt oftare av andra aktörer än de traditionella teleföretagen. Förvaltningsutskottet anser att på grund av ny teknik måste den teknikneutrala biståndsskyldigheten för andra tjänstleverantörer än teleföretag bedömas med tanke på förmågan att skydda den nationella säkerheten och i synnerhet att avvärja cyberhot. Frågan har stor betydelse bland annat för bekämpningen av cyberspionage och fientlig cyberpåverkan, där Finland bör hålla jämna steg med utvecklingen.

Tillsyn och rättsskydd

Underrättelselagstiftningen ingriper på grund av underrättelseverksamhetens karaktär i individens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Därför har det varit nödvändigt att som motvikt till underrättelsemyndigheternas befogenheter föreskriva om heltäckande och effektiv tillsyn över underrättelseverksamheten. Utskottet konstaterar att detaljerade och noggrant avgränsade bestämmelser om verksamheten samt tillsynen effektivt redan på förhand förebygger missbruk av behörighet.

Tillsynssystemet för 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). Lagstiftningen om fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter har nyligen preciserats så att justitieombudsmannen samlat har hand om ärenden som gäller hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseinhämtning samt laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten. Också de civila och militära underrät-

Betänkande FvUB 35/2022 rd

telsemyndigheternas interna laglighetsövervakare samt inrikesministeriet och försvarsministeriet, som styr och övervakar de civila och militära underrättelsemyndigheterna, har en viktig roll i tillsynen.

Den parlamentariska övervakningen är viktig ur samhällelig synvinkel och har enligt redogörelsen fungerat bra. I likhet med försvarsutskottet ser förvaltningsutskottet 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 underrättelsetillsynsombudsmannens byrå. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att lagen om övervakning av underrättelseverksamheten nyligen kompletterats med bestämmelser om underrättelsetillsynsombudsmannens ställföreträdare.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har fäst uppmärksamhet vid det stora antalet aktörer som övervakar den civila och militära underrättelseverksamheten i Finland och vid tillsynssystemets komplexitet. Enligt erfarenheterna från den första tidens tillämpning av underrättelagstiftningen verkar Finlands tillsynssystem för civil och militär underrättelseverksamhet dock vara väl fungerande. En tillsynsmodell som baserar sig på samarbete mellan flera självständiga och oberoende tillsynsmyndigheter gör det möjligt att utöva tillsyn ur olika synvinklar på ett kostnadseffektivt sätt. Förvaltningsutskottet anser att en heltäckande och fungerande tillsynshelhet för underrättelseverksamheten är ytterst viktig med tanke på samhället och förtroendet för underrättelseinhämtningen.

Underrättelsemyndigheterna har enligt redogörelsen underrättat underrättelsetillsynsombudsmannen om alla beslut om användning av metoder för underrättelseinhämtning. Den användning av metoder för underrättelseinhämtning som underrättelsetillsynsombudsmannens hittills har granskat har i enlighet med lagstiftningen avsett verksamhet som kan anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. 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. I den samlade tillsynen har det tills vidare inte upptäckts att underrättelsemyndigheterna skulle ha agerat lagstridigt eller i strid med tjänsteplikten.

Användningen av metoder för underrättelseinhämtning som i betydande grad ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna för den som är föremål för inhämtande av information kräver tillstånd av Helsingfors tingsrätt. 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 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 sådana uppgifter ska kunna fås.

Enligt uppgift har de ansökningar som underrättelsemyndigheterna lämnat in till tingsrätten varit grundliga, och de har bedömts uppfylla de lagstadgade förutsättningarna för ansökan väl. Under-

Betänkande FvUB 35/2022 rd

rättelseärenden behandlas och avgörs regelbundet vid Helsingfors tingsrätt i en sammansättning med två domare. Det har visat sig vara motiverat, eftersom ärendena ofta är förknippade med principiella lagtolkningsfrågor och ärendena måste behandlas och avgöras snabbt. Också underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att närvara och yttra sig vid domstolen har visat sig vara viktig med tanke på avgörandet.

Underrättelsetillsynsombudsmannen kan förordna att användningen av en metod för underrättelseinhämtning ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att tillsynsobjektet förfar lagstridigt i sin underrättelseinhämtning. Utskottet konstaterar att det inte har föreskrivits någon möjlighet för underrättelsemyndigheterna att söka ändring eller anföra klagan över ett sådant förordnande som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning som grundar sig på underrättelsemyndighetens eget beslut. Utskottet anser det nödvändigt att bedöma om det bör föreskrivas om möjlighet att söka ändring eller anföra klagan för att rättspraxis om tolkningen av underrättelselagarna ska kunna fås genom domstolsavgöranden.

Rättsskyddet och tillsynen omfattar utöver den nationella lagstiftningen också iakttagandet av Europakonventionen och andra internationella avtal som är bindande för Finland och av EU-lagstiftningen samt beaktande av rättspraxis från de högsta nationella domstolarna, Europadomstolen och EU-domstolen. I redogörelsen nämns de senaste avgörandena om den civila och militära underrättelseverksamheten vid Europadomstolen och EU-domstolen samt regleringen av tillsynen över den i ärenden vars behandling inte hade slutförts när underrättelselagstiftningen stiftades. Dessa avgöranden inverkar enligt uppgift inte på de lösningar och rättssäkerhetsgarantier som tillämpas i Finlands underrättelselagstiftning. Sakkunniga har också hänvisat till vissa domstolsavgöranden som meddelats efter det att redogörelsen lämnades. I enlighet med de allmänna kriterier som fastställts i rättspraxis av Europadomstolen ska lagstiftaren och den offentliga makten ständigt se till att befogenheterna för underrättelseinhämtning hålls inom ramen för domstolens avgöranden. Utskottet betonar att avgörandep Praxis även i fortsättningen bör följas systematiskt.

En betydande brist i redogörelsen kan enligt försvarsutskottets utlåtande 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 underrättelselagstiftningen. Utifrån erhållen utredning ser förvaltningsutskottet dessa synpunkter som befogade.

Enligt redogörelsen strävar man efter att ge ökad information om civil och militär underrättelseverksamhet till offentligheten. Utskottet anser att det är ytterst viktigt med tanke på underrättelseverksamhetens samhälleliga acceptans. Inrikesministeriet och försvarsministeriet håller på att ta fram effektivitets- och uppföljningsindikatorer för den civila och den militära underrättelseverksamheten. Indikatorerna kan bidra till en öppnare offentlig debatt om underrättelseverksamheten. Förvaltningsutskottet konstaterar att bedömningen av hur effektiv och resultatrik underrättelseverksamheten enligt redogörelsen är har försvårats av avsaknaden av uppföljningsindikatorer.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

rer som beskriver verksamheten. Utskottet konstaterar dock för tydlighetens skull att underrättelseverksamheten till sin natur är sekretessbelagd och att det inte är möjligt att lämna detaljerade uppgifter om den. Dessutom betonar utskottet att riksdagens underrättelsetillsynsutskott av underrättelsemyndigheterna får närmare sekretessbelagda uppgifter, och utifrån dessa kan utskottet enligt förvaltningsutskottets uppfattning bilda sig en helhetsbild av underrättelseverksamhetens resultat.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har omfattande rätt att få information och utföra inspektioner för att fullgöra sin tillsynsuppgift. Ombudsmannens möjligheter att sprida information om sitt tillsynsområde begränsas också av sekretessskyldigheten i fråga om civil och militär underrättelseverksamhet. Det är då också fråga om att säkerställa en effektiv tillsyn över den civila och militära underrättelseverksamhetens lagenlighet. Tillsynsuppdraget 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.

Utveckling av skyddspolisens roll

I och med den nya underrättelselagstiftningen har tyngdpunkten i skyddspolisens verksamhet och befogenheter i allt högre grad förskjutits mot underrättelseinhämtning. Skyddspolisens organisation har i samband med att lagstiftningen trädde i kraft setts över så att den så väl som möjligt stöder utövandet av de nya befogenheterna och samtidigt myndighetens service roll i förhållande till statsledningen.

Skyddspolisen har när lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning stiftades frångått förundersöknings- och tvångsmedelsuppgifterna för att trygga en rättvis rättegång. Skyddspolisen har dock fortfarande befogenheter enligt 5 kap. i polislagen att använda hemliga metoder för inhämtande av information för att förhindra och avslöja allvarliga brott. Skyddspolisen är således för närvarande både en underrättelsetjänst som genomför civil underrättelseinhämtning och en polis som sköter brottsbekämpning. Detta har beaktats i bestämmelserna om fortsatt inhämtande av information för förhindrande och avslöjande av brott i 5 a kap. 5 § i polislagen och i de så kallade brandväggsbestämmelserna i 44 § i samma kapitel.

Syftet med användningen av metoder för underrättelseinhämtning är inte att inhämta information om brott. Att överföra information som erhållits när en metod för underrättelseinhämtning använts till förundersökningsmyndigheten och att utnyttja informationen för andra myndigheters lagstadgade uppgifter i anslutning till den nationella säkerheten är dock enligt bestämmelserna möjligt under vissa förutsättningar. Ett smidigt samarbete mellan skyddspolisen och de övriga säkerhetsmyndigheterna är nödvändigt på grund av den hotmiljö som hänför sig till den nationella säkerheten samt för utförandet av andra myndigheters uppgifter i anslutning till den nationella säkerheten. Exempelvis de nämnda brandväggsbestämmelserna är enligt utredning förknippade med behov av förtydligande, som utskottet behandlar nedan i detta betänkande.

Sakkunniga har fäst uppmärksamhet vid skyddspolisens ovan beskrivna dubbla roll dels som polis som utför brottsbekämpning, dels som underrättelsetjänst. Skyddspolisen har enligt underrättelselagstiftningen effektiva befogenheter att sköta sina underrättelseuppgifter. Samtidigt har

Betänkande FvUB 35/2022 rd

skyddspolisens omfattande rätt att få information. Enligt redogörelsen är det i nuläget inte motiverat att dra mer långtgående slutsatser om utvecklingen av skyddspolisens uppgiftsområde, eftersom ärendet har bedömts när underrättelselagstiftningen utfärdades och lagstiftningen tills vidare endast har tillämpats under en kort tid. Utskottet anser dock att skyddspolisens uppgiftshelhet behöver bedömas ur ovan nämnda synvinkel. Skyddspolisens nuvarande dubbelroll kan inverka exempelvis på det internationella underrättelsesamarbetet.

Uppföljning och utveckling av lagstiftningen

Allmänna synpunkter

Underrättelselagstiftningen har varit i kraft bara några år, vilket innebär att den tid för vilken det finns erfarenheter av verkställigheten av lagstiftningen ännu är relativt kort. Redogörelsen lyfter dock fram olika behov av att precisera och utveckla lagstiftningen, av vilka en del också grundar sig på de högsta laglighetsövervakarnas ställningstaganden. Rent allmänt kan det konstateras att stiftandet av underrättelselagstiftningen har förbättrat myndigheternas förmåga att skydda den nationella säkerheten. Inhämtandet av information om hot mot den nationella säkerheten och försvaret har effektiviserats i och med de nya befogenheterna för underrättelseinhämtning. Vid tillämpningen av lagstiftningen betonas också tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket är ett perspektiv som bör beaktas centralt i underrättelseverksamheten och tillsynen över den.

Redogörelsen betonar med fog behovet av att se till att underrättelselagstiftningen är uppdaterad och fungerar i takt med att tekniken utvecklas och säkerhetsmiljön förändras. Förvaltningsutskottet anser att detta förutsätter en kontinuerlig bedömning av lagstiftningens tillräcklighet och funktion. Lagstiftningen bör utvärderas och utvecklas i takt med tiden på det sätt som de hot som uppkommer i verksamhetsmiljön, utvecklingen av internationell rätt och internationella avtal samt erfarenheter och iakttagelser av lagstiftningens genomslag och brister förutsätter. Man måste i synnerhet undvika att det uppstår luckor i lagstiftningen, eftersom det kan leda till att underrättelseinhämtningen och utnyttjandet av den tvingas in i en svårtolkat läge eller en gråzon.

Förvaltningsutskottet betonar i likhet med försvarsutskottet att man vid den fortsatta granskningen av underrättelselagstiftningen 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 iakttar de lagfästa förutsättningar under vilka information kan inhämtas om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Utlämnande av information som erhållits med metoder för underrättelseinhämtning för brottsbekämpning (brandväggsbestämmelser)

Principen om ändamålsbundenhet förbjuder kringgående av bestämmelserna om brottsbekämpning genom att använda metoder för underrättelseinhämtning inom civil och militär underrättelseinhämtning för att förhindra och utreda konkreta tillbud och brott eller för att avslöja och utreda konkreta brott. Grundlagsutskottet betonade när underrättelselagarna stiftades behovet av att sä-

Betänkande FvUB 35/2022 rd

kerställa att regleringen inte öppnar möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information eller bestämmelserna om hemliga tvångsmedel (GrUU 35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd). När lagarna stiftades har också regleringens förhållande till bestämmelserna om användning av överskottsinformation bedömts (särskilt LaUU 32/2018 rd). I fråga om civil underrättelseinhämtning föreskrivs särskilt om möjligheten att fortsätta använda metoder för civil underrättelseinhämtning för att förhindra och avslöja vissa brott (5 a kap. 5 § i polislagen). Förutsättningarna för utövande av befogenheterna att inhämta information (inklusive iakttagande av principen om ändamålsbundenhet vid utövandet av befogenheten) och förutsättningarna för behandling av uppgifter som erhållits genom utövande av befogenheterna att inhämta information (inklusive iakttagande av principen om ändamålsbegränsning och tillåten avvikelse från den) skiljer sig från varandra.

Möjligheten att lämna ut uppgifter som erhållits genom användning av metoder för underrättelseinhämtning påverkas förutom av personuppgiftslagstiftningen också av de så kallade brandväggsbestämmelserna i fråga om brottbekämpning (5 a kap. 44 § i polislagen, 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 79 och 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet). Underrättelsemyndigheterna är med stöd av de nämnda bestämmelserna skyldiga eller berättigade att med beaktande av allvarlighetsgraden hos ett brott som misstänks ha begåtts eller som på färde anmäla ett allvarligt brott som observerats under användningen av någon metod för underrättelseinhämtning till centralkriminalpolisen eller någon annan behörig myndighet. I fråga om militär underrättelseinhämtning föreskrivs det dessutom om koppling till användningssyftet och avvikelse från det i fråga om uppgifter som fåtts genom att använda en metod för underrättelseinhämtning (88 § i lagen om militär underrättelseverksamhet).

Som laglighetsövervakare av underrättelseverksamheten har underrättelsetillsynsombudsmannen tagit ställning till tolkningen av andra myndigheters sätt att använda information som samlats in med hjälp av metoder för underrättelseinhämtning och som är förenlig med det ursprungliga ändamålet med informationen. Ombudsmannen anser att förebyggande, avslöjande och utredning av brott som hotar den nationella säkerheten kan betraktas som sådana sätt att använda information som är förenliga med det ursprungliga ändamålet med de uppgifter som inhämtats med hjälp av metoder för underrättelseinhämtning.

Brott som hotar den nationella säkerheten är främst landsförräderi-, högförräderi- och terroristbrott. För landsförräderi-, högförräderi- och terroristbrottens del underskrider utredningen av exempelvis följande brott kraven i fråga om straffskala i brandväggsbestämmelserna: oaktsamt röjande av statshemlighet (maximistraflet är fängelse i två år, 12 kap. 8 § i strafflagen), olaglig militär verksamhet (maximistraflet är fängelse i två år, 13 kap. 4 § i strafflagen) och resa i syfte att begå ett terroristbrott (maximistraflet är fängelse i två år, 34 a kap. 5 c § i strafflagen). Straffskalorna för brott visar hur allvarliga gärningarna är med tanke på gärningsmannens skuld, men inte nödvändigtvis hur skadliga och farliga brotten är med tanke på den nationella säkerheten. Till exempel när det gäller röjande av en säkerhetshemlighet är det med tanke på gärningsmannens skuld av betydelse om röjandet av uppgifterna har skett uppsåtligen eller beror på oaktsamhet. Med tanke på den nationella säkerheten är arten av de uppgifter som avslöjats mer betydelsefull än uppsåt eller oaktsamhet.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Riksdagens justitieombudsman har på eget initiativ tagit upp frågan om tolkning av bestämmelserna om brandväggar till utredning och meddelat beslut i frågan (23.11.2021, EOAK/289/2021). Justitieombudsmannen konstaterar i sitt beslut att skyddet för privatlivet och personuppgifter tryggas i grundlagen och att det i fråga om ändamålsbundenheten inte kan göras tolkningar som försvagar de grundläggande fri- och rättigheterna. Överlåtande av information som fås med metoder för underrättelseinhämtning till brottsbekämpningen innebär ett undantag från ändamålsbundenheten, och brandväggsbestämmelserna i underrättelselagarna visar på vilka villkor information som fås med metoder för underrättelseinhämtning ska, får eller inte får lämnas ut för brottsbekämpning. Rättsskyddsgarantierna är knutna till brandväggsbestämmelserna när underrättelseinformation leder till en brottsprocess samt när information som fås med metoder för underrättelseinhämtning bevaras och sparas för andra ändamål än underrättelseinhämtning. Justitieombudsmannen anser att underrättelsetillsynsombudsmannens ställningstagande om tolkningen inte kan anses vara rättsligt godtagbart.

Riksdagens justitieombudsman har också ansett att brandväggsbestämmelserna bör tillämpas både på brott som inte hör till de civila och militära underrättelsemyndigheternas uppgiftsområde och på brott som hör till deras uppgiftsområde. Justitieombudsmannen har vidare ansett att brandväggsbestämmelserna bör tillämpas både på utlämnande av uppgifter till en annan myndighet och på användning av uppgifter i den civila eller militära underrättelsemyndighetens egen verksamhet (jfr användning av överskottsinformation som erhållits genom hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel inom kriminalunderrättelseinhämtning, 5 kap. 54 § i polislagen och 10 kap. 56 § i tvångsmedelslagen). Justitieombudsmannen har dessutom ansett att brandväggsbestämmelserna bör tillämpas både på utlämnande av uppgifter på eget initiativ och på utlämnande av uppgifter på begäran.

Förvaltningsutskottet anser att riksdagens justitieombudsmans och underrättelsetillsynsombudsmannens olika uppfattningar vittnar om oklarheter och mångtydigheter i de gällande brandväggsbestämmelserna och åskådliggör behovet av att förtydliga de bestämmelserna. Också justitiekanslern i statsrådet har påpekat behovet av att förtydliga brandväggsbestämmelserna (OKV/565/21/2021, 19.3.2021). Försvarsutskottet har likaså lyft fram laglighetsövervakarnas avvikande åsikter och ansett det nödvändigt att skynda på förtydligandet av bestämmelserna om brandväggar. Kommunikationsutskottet anser att informationsutbytet mellan myndigheterna är ytterst viktigt, men betonar att man vid en eventuell översyn av brandväggsbestämmelserna bör beakta att underrättelselagstiftningens koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att sambandet mellan de insamlade uppgifternas användningsändamål beaktas och att det säkerställs att regleringen är tillräckligt exakt och entydig.

Sakkunniga har behandlat hur brandväggsbestämmelserna fungerar konkret i ljuset av bestämmelserna om utlämnande av information mellan underrättelsemyndigheterna och polisen och om anmälan av information som fås genom en metod för underrättelseinhämtning. Enligt erhållen utredning har mängden information som förmedlas via brandväggsbestämmelserna varit marginal, vilket talar för att man bör fästa uppmärksamhet vid om formuleringarna i brandväggsbestämmelsen är förenliga med särdragen hos säkerhets- och kriminalunderrättelseinhämtning, där man försöker förebygga gärningar och ingripa redan i tysta signaler för att rikta in verksamheten. Kommentarererna gäller bland annat överföring och prövning av anmälan av information, förhållandet mellan skyldigheterna enligt förundersökningslagen och samarbetskyldigheten enligt un-

Betänkande FvUB 35/2022 rd

derrättelselagarna (bl.a. absolut krav på förundersökning), problematiken kring allvarlighetsgraden hos de brott som avses i brandväggsbestämmelserna i situationer där gärningen inte har realiserats eller inletts juridiskt, utlämnande av information som fått genom användning av en metod för underrättelseinhämtning för att rikta polisverksamheten samt samordning av användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet anser att dessa bör bedömas i utredningsarbetet.

Redogörelsen behandlar på ett allmänt plan frågor som gäller utlämnande av information mellan underrättelsemyndigheterna och andra säkerhetsmyndigheter, men konstaterar att det på grund av den korta tillämpningsperioden för lagstiftningen i alla avseenden ännu är för tidigt att dra mer specifika slutsatser. Det är emellertid nödvändigt att myndigheterna utbyter information i kampen mot hot som gäller den nationella säkerheten och informationen behövs för att skapa en gemensam lägesbild och för att rikta myndigheternas verksamhet, konstateras det i redogörelsen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det är viktigt och nödvändigt att skyddspolisen har ett fungerande samarbete med de andra säkerhetsmyndigheterna på grund av den hotmiljö som gäller den nationella säkerheten samt för att andra myndigheter ska kunna utföra sina uppgifter i anslutning till den nationella säkerheten. I Finland har polisen ofta den huvudsakliga eller enda behörigheten när det gäller operativ respons, planering och utredning i fråga om sådana asymmetriska säkerhetshot som inte genast kan definieras som militära eller tillskrivas ett tredjeland. Vid utlämnande av uppgifter är det förutom myndighetssamarbete också fråga om tjänstemännens och objektets rättsskydd. En effektiv och trygg verksamhet och i synnerhet det nationella helhetsintresset förutsätter ett tillräckligt informationsutbyte mellan polisen och underrättelsemyndigheterna i båda riktningarna.

Förvaltningsutskottet konstaterar att fungerande brandväggsbestämmelser är motiverade med tanke på samhällets helhetsintresse och för att brottsoffer och de grundläggande fri- och rättigheterna ska bli beaktade. Det får inte förbli oklart hur information som inhämtats i underrättelseverksamheten kan utnyttjas för att förhindra brott och genomföra straffansvaret. Förvaltningsutskottet anser att det bör göras en grundlig utredning om hur brandväggsbestämmelserna fungerar och om behoven att precisera dem. Utifrån bedömningen bör det beredas sådana omfattande, noggrant avgränsade och exakta lagförslag som behövs för att förtydliga regleringen.

Förbud mot underrättelseinhämtning (skydd för hemfriden)

Enligt 5 a kap. 4 § 4 mom. i polislagen får metoder för underrättelseinhämtning inte riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur. Den bestämmelsen har grundlagsutskottet medverkat till (GrUU 35/2018 rd, s. 32—34, och FvUB 36/2018 rd).

Förvaltningsutskottet noterar att redogörelsen nämner att det i 5 a kap. i polislagen angivna förbudet i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning mot att rikta en metod för underrättelseinhämtning mot ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot att vidta andra åtgärder i ett sådant utrymme innebär att förberedelse av verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten ligger utom räckhåll för informationsinhämtning. Detta har enligt redogörelsen betydelse för en rättidig lägesbild av säkerheten och för det samhälleliga genomslaget som via lägesbilden kan nås genom myndighetsåtgärder.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Frågan behandlas inte närmare i redogörelsen. I redogörelsen konstateras det att med tanke på skyddet för samhället och dess individers grundläggande fri- och rättigheter i vidare bemärkelse ska förbudet mot att rikta en metod för underrättelseinhämtning mot ett utrymme som används för boende av permanent natur och åtnjuter hemfridsskydd ses som en faktor som det är motiverat att följa under en längre tid utifrån erfarenheterna från underrättelseverksamheten, både i vidare bemärkelse i förhållande till samhällets säkerhet och i förhållande till tillgodoseendet av individens grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet har frågan aktualiserats också 2022 i de preliminära bedömningarna av revideringen av beredskapslagen. Befogenheterna enligt beredskapslagen får utövas under undantagsförhållanden och tröskeln för att börja tillämpa beredskapslagen är hög. Ur denna synvinkel bör regleringen under normala förhållanden vara så heltäckande och fungerande som möjligt, vilket också täcker störningar under normala förhållanden före undantagsförhållanden. Det är nödvändigt att redan i ett tidigare skede (före undantagsförhållanden) bedöma om bestämmelserna om underrättelseförbud för utrymmen som används för boende av permanent natur behöver lättas upp. I redogörelsen konstateras att de hot mot den nationella säkerheten som avvärs med hjälp av underrättelseinhämtning är allvarigare till sin samhälleliga betydelse än de hot som hänför sig till brottsbekämpningen. Vid brottsbekämpning kan man i dagsläget inhämta information i lokaler där hemfriden är skyddad.

Förvaltningsutskottet anser att regleringen av underrättelseförbudet bör utredas närmare med beaktande av det som sägs ovan. Utifrån sakkunnigutfrågningen i utskottet är det också befogat att samtidigt utreda begreppen skydd för hemfriden och utrymmen som används för boende av permanent natur.

Skyddspolisens rätt att få uppgifter av andra myndigheter

Enligt 10 § 1 mom. i polisförvaltningslagen har skyddspolisen till uppgift att i enlighet med inrikesministeriets styrning inhämta information för att skydda den nationella säkerheten samt upptäcka, förhindra och avslöja sådan verksamhet, sådana förehavanden och sådana brott som kan hota statsskicket och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen ska även upprätthålla och utveckla allmän beredskap för att upptäcka och förhindra aktivitet som hotar samhällets säkerhet. Uppgifter som skyddspolisen får av andra myndigheter och ur deras register kan vara nödvändiga för att kunna göra inledande observationer i ett tillräckligt tidigt skede om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Sedan lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning trädde i kraft den 1 juni 2019 är skyddspolisen inte längre förundersökningsmyndighet och därför har skyddspolisen frångått uppgiften att utreda brott. Skyddspolisen har å andra sidan bibehållit uppgiften att förebygga och avslöja brott som gäller stats- och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet (t.ex. spionage eller högförräderi).

I och med att skyddspolisens ställning som förundersökningsmyndighet slopades har sektorslagstiftningen inom olika förvaltningsområden enligt uppgift dock inte setts över centraliserat med tanke på den förändrade situationen till den del det är fråga om den nationella säkerheten som grund för lämnande av uppgifter till skyddspolisen, vilket delvis har lett till minskad tillgång till

Betänkande FvUB 35/2022 rd

information. En sådan sektorsreglering ingår bland annat i lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter (1346/1999), lagen om Finansinspektionen (878/2008), utskottsbalken (705/2007) och lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (1297/2010). Förvaltningsutskottet har fäst uppmärksamhet vid frågan redan i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd, s. 47).

Utskottet anser att skyddspolisens rätt att få uppgifter bör granskas med tanke på förmågan att skydda den nationella säkerheten samt skyddspolisens uppgifter för att förhindra vissa brott, spionage och högförräderibrott. Tillgången till information har betydelse också med tanke på de terrorhot som gäller den nationella säkerheten och förebyggandet av internationell terrorism. Utskottet anser det vara viktigt att man utan dröjsmål börjar utreda i vilken utsträckning lagstiftningen med tanke på den nationella säkerheten hindrar underrättelsemyndigheterna från att få nödvändig information. Eventuella begränsningar av utlämnande av uppgifter bör bedömas och ogrundade hinder för utlämnande av uppgifter bör undanröjas. Med tanke på förmågan att skydda den nationella säkerheten är det i synnerhet när säkerhetsläget försämras viktigt att skyddspolisens rätt att få information av andra myndigheter inte begränsas utan grund.

Andra behov av förtydligande och utredning som gäller lagstiftningen

I samband med behandlingen av redogörelsen har det framförts vissa andra behov av förtydliganden eller utredningar som gäller underrättelselagstiftningen. Exempelvis enligt försvarsutskottets utlåtande har riksdagens justitieombudsman 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.

Riksdagens justitieombudsman har dessutom påpekat behovet av att förtydliga personinriktningen 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. Till exempel i fråga om teleavlyssning enligt 5 a kap. 6 § i polislagen eller teleövervakning enligt 5 a kap. 7 § i polislagen sägs det inget om vem åtgärden kan riktas mot. Detsamma gäller för 34 och 37 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Oklarheten i användningen av metoder för underrättelseinhämtning som riktar sig mot "utomstående" personer kräver enligt riksdagens justitieombudsman att lagstiftningen ses över.

Försvarsutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid bestämmelserna i 66 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. I 66 § i den lagen föreskrivs det om behandlingen av tekniska data om inhämtande av information om datatrafik, vilken föregår den egentliga underrättelseinhämtningen som avser datatrafik. Redogörelsen lyfter fram att det i bestämmelsen inte anges närmare vad som är kortvarig insamling av tekniska data, och definitionen fastställs i domstolen. Med beaktande av karaktären för de uppgifter som ska inhämtas och verksamheten har kortvarigheten visat sig vara problematisk, står det i redogörelsen. Försvarsutskottet anser det viktigt att bestämmelsen förtydligas.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Förvaltningsutskottet konstaterar att redogörelsen lyfter fram vissa andra omständigheter i anslutning till behandlingen av tekniska data. I redogörelsen sägs det bland annat att giltighetstiden för det tillstånd som behövs för insamling av tekniska data bör anpassas till tillståndstiden på sex månader för den egentliga underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I redogörelsen konstateras det också att man vid behandlingen av tekniska data har identifierat att det finns tillgång till uppgifter som också kan användas som sökvillkor i den egentliga underrättelseinhämtningen som avser datatrafik samt för precisering och utveckling av sökvillkoren, vilket preciserar inriktningen och minskar onödiga ingrepp i individens rättigheter. Förvaltningsutskottet anser att det vore bra att utreda också dessa omständigheter samtidigt som regleringen också i övrigt ses över.

Förvaltningsutskottet anser att i anslutning till hybridpåverkan behövs en bedömning av lagstiftningen om informationsutbytet mellan underrättelsemyndigheterna och andra myndigheter. Försvarsutskottet lyfter 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. Förvaltningsutskottet konstaterar att Gränsbevakningsväsendet i egenskap av territorialövervaknings- och förundersökningsmyndighet som upprätthåller gränssäkerheten och deltar i det militära försvaret och använder hemliga tvångsmedel redan har taktisk och teknisk förmåga att stödja underrättelsemyndigheterna i deras uppgifter. Förvaltningsutskottet har behandlat hybridpåverkan och bekämpningen av hybridhot närmare bland annat i sitt utlåtande om redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (FvUU 14/2022 rd, s. 3—5).

Sakkunniga har ansett att det för att effektivt bekämpa allvarlig statlig informationspåverkan som riktar sig mot Finland är viktigt att avsiktlig påverkan på uppdrag av en främmande stats underrättelsetjänst kriminaliseras (se även FvUU 14/2022 rd). Det har också föreslagits att kriminalisering ska övervägas av verksamhet där en person i syfte att gynna en främmande stats underrättelseverksamhet eller i syfte att skada Finland till en utländsk underrättelsetjänst upplåter lokaler, redskap eller information som denna underrättelsetjänst behöver för sin verksamhet. Utskottet anser det motiverat att behovet av ändringar i lagstiftningen bedöms också till denna del.

Tryggande av underrättelsemyndigheternas kapacitet och resurser

Underrättelsemyndigheterna har anvisats nödvändiga tilläggsresurser för genomförandet av underrättelselagstiftningen. Utskottet anser det vara viktigt att resurserna för civil och militär underrättelseinhämtning tryggas långsiktigt för att den uppnådda kapaciteten ska bevaras och det väl inledda utvecklingsarbetet ska kunna fortsätta. Utskottet har också tidigare till exempel i samband med behandlingen av budgetförslagen påpekat att eventuella resursbrister inom underrättelseverksamheten direkt hänför sig till underrättelsemyndigheternas kapacitet och upprätthållandet av den. Det bör också finnas tillräckliga resurser för styrningen av underrättelseverksamheten och den ovan beskrivna tillsynsverksamheten.

Utskottet noterar att utvecklingen i anslutning till underrättelseverksamheten är mycket tekniktensiv. På grund av den snabba tekniska utvecklingen förutsätter upprätthållandet av kapaciteten ständigt nya investeringar till exempel i system för informationsinhämtning. Också personalens kompetensutveckling måste tillgodoses med framförhållning.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Tryggandet av myndigheternas kapacitet påverkas i väsentlig grad också av en fungerande och uppdaterad lagstiftning som möjliggör en effektiv skötsel av myndigheternas uppgifter.

Myndigheternas kapacitet bör i alla avseenden vara på den nivå som omvärlden kräver.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av redogörelse SRR 11/2021 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

1. Riksdagen förutsätter att regeringen gör en grundlig utredning om hur brandväggsbestämmelserna i underrättelselagstiftningen fungerar och om behoven att precisera dem samt att regeringen utifrån analysen bereder behövliga heltäckande, noggrant avgränsade och exakta lagstiftningsförslag för att förtydliga regleringen.

2. Riksdagen förutsätter att regeringen också i övrigt granskar underrättelselagstiftningens funktion, konsekvenser och eventuella ändringsbehov, ser till att lagstiftningen är uppdaterad i en föränderlig omvärld och säkerställer tillräckliga resurser för underrättelseverksamheten och tillsynen över den.

Betänkande FvUB 35/2022 rd

Helsingfors 27.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne
utskottsråd Henri Helo.