

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet, utrikesutskottet, revisionsutskottet, lagutskottet, kommunikationsutskottet och försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Följande utlåtanden har lämnats i ärendet:

- grundlagsutskottet GrUU 35/2018 rd
- grundlagsutskottet GrUU 75/2018 rd
- revisionsutskottet ReUU 3/2018 rd
- utrikesutskottet UtUU 5/2018 rd
- kommunikationsutskottet KoUU 26/2018 rd
- försvarsutskottet FsUU 16/2018 rd
- lagutskottet LaUU 32/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- inrikesminister Kai Mykkänen, inrikesministeriet
- kanslichef Ilkka Salmi, inrikesministeriet
- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Heli Heikkola, inrikesministeriet
- gränssäkerhetsexpert, överstelöjtnant Jussi Sainio, inrikesministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Reijo Lahtinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- äldre justitieombudsmannasekreterare Minna Ketola, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- äldre forskare Teemu Tammikko, Utrikespolitiska institutet

Betänkande FvUB 36/2018 rd

- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- kanslichef Hiski Haukkala, Republikens presidents kansli
- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- ambassadör för cybersäkerhet Pia Rantala-Engberg, utrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Maija Rönkä, kommunikationsministeriet
- direktör Matti Saarelainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- lagman Tuomas Nurmi, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Anssi Hiivala, Riksåklagarämbetet
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- chefsjurist Jan Sjöblom, skyddspolisen
- forskare, doktor i militärvetenskaper Saara Jantunen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- tullöverinspektör Juha Vilkkö, Tullen
- biträdande professor Katri Pynnöniemi, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- direktör Jarkko Saarimäki, Kommunikationsverket
- direktör, planerings- och analysavdelningen Christian Fjäder, Försörjningsberedskapscentralen
- juridisk expert Kaisa Korhonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- advokat Jukka Lång, Finlands Advokatförbund
- juridisk chef Marko Lahtinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- professor Mikael Hidén
- professor Jarno Limnéll
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Martti Lehto, Jyväskylä universitet
- DNA Ab
- Elisa Abp
- Suomen Erillisverkot Oy
- Telia Finland Oy
- Electronic Frontier Finland - Effi ry
- Finlands näringsliv rf
- Journalistföreningarna.

Samband med andra handlingar

Förvaltningsutskottet har tidigare lämnat betänkande FvUB 30/2018 rd i ärendet.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och att polislagen ändras så att ett nytt kapitel fogas till lagen. I det nya kapitlet föreslås bestämmelser om metoder för underrättelseinhämtning och användning av dem vid civil underrättelseinhämtning. Dessutom föreslås det att polisförvaltningslagen, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, strafflagen, förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar ändras. Propositionen hänför sig till de regeringspropositioner som överlämnas samtidigt och i vilka det föreslås att det stiftas en ny lag om militär underrättelseverksamhet och en ny lag om övervakning av underrättelseverksamheten.

Det viktigaste målet med den lagstiftning som föreslås i denna proposition är att förbättra den nationella säkerheten och att skapa en rättsgrund för underrättelseinhämtning. Målsättningen är att förbättra det finländska samhällets möjligheter att skydda sig mot de allra allvarligaste hoten som riktar sig mot den nationella säkerheten. Dessa utgörs av sådana objekt för civil underrättelseinhämtning som definieras uttömmande i lagen. Vid beredningen av lagförslagen har strävan varit att begränsa ingripandet i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så att det sker i så liten utsträckning som möjligt med beaktande av kraven på att underrättelseverksamheten ska vara effektiv och ge resultat.

De föreslagna bestämmelserna om metoder för underrättelseinhämtning baserar sig metod- och definitionsmässigt delvis på de hemliga metoder för inhämtande av information som det beskrivs om i polislagen. Som metoder för underrättelseinhämtning räknas dessutom platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av försändelser för kopiering och rätt att få information av privata sammanslutningar samt underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Syftet med de olika metoderna för underrättelseinhämtning är att till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande och till skydd för den nationella säkerheten producera nödvändig information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Ett särskilt mål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik är att förbättra Finlands förmåga att skydda sig mot de allvarligaste cyberhoten.

De föreslagna bestämmelserna om beslutsfattande i fråga om metoderna för underrättelseinhämtning baserar sig också delvis på det kapitel i polislagen som gäller hemliga metoder för inhämtande av information. Beslut om underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska fattas av domstol. Domstolen ska också besluta om platsspecifik underrättelseinhämtning när den riktar sig mot en hemfridskyddad plats eller mot en plats som man inte har allmänt tillträde till eller om det allmänna tillträdet till den har begränsats eller förhindrats. Chefen för skyddspolisen ska besluta om underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden, om användning av metoder för underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och om deltagande i internationellt samarbete.

Information som fås genom metoder för underrättelseinhämtning ska under vissa förutsättningar kunna lämnas ut till förundersökningsmyndigheter eller andra behöriga myndigheter. På grund av den ändamålsbundenhet som gäller informationen föreslås det strikta villkor för utlämnande av information.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

I polislagen föreslås bestämmelser om samarbete med militärunderrättelsemyndigheten och andra myndigheter samt om samordning av hemligt inhämtande av information för att säkerställa arbetssäkerheten för tjänstemännen vid skyddspolisens, militärunderrättelsemyndigheten, central-kriminalpolisen och andra myndigheter.

I polislagen och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreslås bestämmelser om kopieringsförbud, förbud mot avlyssning och observation samt förbud mot underrättelseinhämtning. Vissa yrkesgruppers kommunikation ska omfattas av ett utvidgat skydd mot civil underrättelseinhämtning. Om vissa villkor uppfylls, ska de som är föremål för inhämtningen underrättas om användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

För att garantera en rättvis rättegång föreslås det att skyddspolisens befogenheter att göra förundersökningar och använda tvångsmedel slopas när skyddspolisens befogenheter i fråga om underrättelseinhämtning utökas. Detta hindrar inte skyddspolisens från att i egenskap av expertmyndighet eventuellt delta i en förundersökning som görs av en förundersökningsmyndighet.

De ökade befogenheterna för underrättelseinhämtning och de sannolikt ökade resurserna innebär att betydelsen av den laglighetsövervakning som skyddspolisens omfattas av får en starkare framtoning. I denna proposition föreslås det att övervakningen av skyddspolisens verksamhet effektiviseras. Skyddspolisens ska informera underrättelseombudsmannen om tillstånd eller beslut som gäller metoder för underrättelseinhämtning så snart som möjligt efter det att tillståndet beviljats eller beslutet fattats. Skyddspolisens ska också så snart som möjligt informera underrättelseombudsmannen om skyddande av civil underrättelseinhämtning, yppandeförbud och beslut om fördröjning av utlämnande av information för brottsbekämpning.

I den proposition med förslag till lagstiftning om övervakning av underrättelseverksamheten som har samband med denna proposition föreslås det att det inrättas en oavhängig juridisk övervakningsmyndighet, en underrättelseombudsman, som ska övervaka underrättelseverksamheten i realtid.

Propositionen hänför sig också till en proposition med förslag till ändring av grundlagen. Befogenheter som ingriper i skyddet för förtroliga meddelanden anknyter till den föreslagna grundlagsändringen.

Alla regeringspropositioner som hänför sig till underrättelseverksamheten är beroende av varandra och bör föreläggas grundlagsutskottet samtidigt.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

1 Säkerhetsmiljön och hoten mot den inre säkerheten i Finland

1.1 Den inre säkerheten

Finland har inte hittills haft någon lagstiftning som uttryckligen reglerar underrättelseverksamhet. På området för inre säkerhet bygger skyddspolisens befogenheter på de allmänna lagarna om polisens verksamhet, huvudsakligen polislagen (872/2011), förundersökningslagen (805/2011) och tvångsmedelslagen (806/2011). Enligt den gällande lagstiftningen ska utövandet av informationsinhämtningsbefogenheterna anknyta till förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt i vissa fall till avvärjande av fara. Villkoret för att använda de lagfästa metoderna för informationsinhämtning är att informationsinhämtningen endast gäller förhindrande och avslöjande av ett brott som stämmer överens med ett specifikt rekvisit i strafflagen (39/1889) och med en viss sannolikhet kommer att begås av en enskild person som befinner sig i Finland.

Det har visat sig behövas ett brett spektrum av metoder och en utveckling av de metoder som står till buds för att man ska kunna reagera på nya hot och förändringar i säkerhetsmiljön. I sitt betänkande FvUB 5/2017 rd framhåller förvaltningsutskottet det nödvändiga i att uppdatera den nationella lagstiftningen så att våra myndigheter har behörighet och förmåga att få behövlig information om hot mot Finlands vitala intressen. Varje land har skyldighet att sörja för sin egen och sina medborgares säkerhet och bygga säkerhetsbesluten på självförvärvad information. Enligt betänkandet är det därför nödvändigt att förvärva underrättelseinformation om verksamhet och händelser som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Bland annat måste vi effektivt kunna avvärja dataintrång som allvarligt hotar den nationella säkerheten. När det gäller att inhämta information som rör vår nationella säkerhet får vi inte vara alltför beroende av andra stater.

1.2 Den inre säkerheten och verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten

Med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avses i sista hand ett yttre hot som omedelbart eller indirekt riktas mot den kollektiva säkerheten hos de människor som omfattas av statens jurisdiktion. Ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten är typiskt sett en allmänfarlig verksamhet och aktivitet som har samband med den och som hotar en stor och oförutsedd, slumpmässigt bestämd grupp människors liv eller hälsa. Med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avses i den föreslagna lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning verksamhet som hotar den demokratiska stats- och samhällsordningen, grundläggande samhällsfunktioner, ett stort antal människors liv eller hälsa eller internationell fred och säkerhet. En förutsättning är att verksamheten har någon koppling till Finland och att den hotar uttryckligen Finlands nationella säkerhet, även om verksamheten geografiskt sett kan ske utanför Finlands gränser. Det kan röra sig om verksamhet som allvarligt hotar Finlands nationella säkerhet och som hänför sig till terrorism, våldsbejakande radikaliserings, massförstörelsevapen eller utländska underrättelsetjänsters verksamhet. Dessutom kan det handla om oroligheter i en stat som är central med tanke på Finlands säkerhet eller annan verksamhet som äventyrar internationell fred och säkerhet.

Verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten kan vara sådan verksamhet som, om den konkretiseras, utgör ett brott, men som det ännu inte är möjligt att rikta någon konkret och

Betänkande FvUB 36/2018 rd

specifik brottsmisstanke mot. Det kan också röra sig om verksamhet som enligt finsk lag i princip inte är kriminell och som inte heller kan komma att utvecklas till sådan, såsom utländska underrättelsetjänsters lagliga verksamhet i Finland. Även om den underrättelseverksamhet som bedrivs av stater globalt sett är etablerad till sin natur, och staterna de facto till en viss gräns tolererar den hos andra stater, kan den på grund av sina specifika egenskaper utgöra ett riskmoment för den nationella säkerheten. Också allvarliga oroligheter i en stat som är central med tanke på Finlands säkerhet eller ett allvarligt äventyrande av gränssäkerheten kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten (se även RP 198/2018 rd, s. 37).

Den verksamhet som hotar den nationella säkerheten och som avses i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning gäller inte i första hand en enskild individ utan mer allmänt samhället och den mänskliga gemenskapen. Men till exempel våldsdåd som riktar sig mot enskilda individer såsom statsledningen eller personer som sköter grundläggande samhällsfunktioner kan vara sådan verksamhet som avses i bestämmelsen, om de är av betydelse för den nationella säkerheten och således kan utgöra ett allvarligt hot mot denna. Den föreslagna lagen förutsätter inte att den nationella säkerheten omedelbart håller på att äventyras, utan informationsinhämtningen kan också gälla verksamhet som kommer att äventyra den nationella säkerheten om den fortsätter.

Förvaltningsutskottet understryker att den föreslagna lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning förutsätter att verksamhet som omfattas av dess tillämpningsområde utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Villkoret att hotet ska vara allvarligt höjer tröskeln för att tillämpa bestämmelserna. Vilket som helst hot mot den nationella säkerheten uppfyller alltså inte de lagfästa villkoren.

1.3 Militär verksamhet

I den föreslagna lagstiftningen om militär underrättelseinhämtning avses med militär verksamhet militärt organiserade truppers verksamhet eller verksamhet i anslutning till militära maktmedel, såsom beväpning och militärmateriel. Verksamheten kan vara både statlig och icke-statlig (RP 203/2017 rd). Statlig verksamhet härrör från verksamhet som bedrivs av en främmande stats väpnade styrkor eller från därmed jämförbar verksamhet som bedrivs av en internationell militär allians eller organisation. Icke-statlig verksamhet avser sådan militärt organiserad, beväpnad eller utrustad verksamhet som inte har ovan avsedda statliga ursprung eller där ett sådant ursprung inte kan identifieras.

Inhämtningen av information om militär verksamhet omfattar kartläggning och övervakning av externa militära åtgärder som riktar sig mot Finland. Exempelvis kan det handla om att följa utvecklingen av den militära verksamhet som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetspolitiska miljö i syfte att skapa en lägesbild. Uttrycket omfattar bland annat kontinuerlig informationsinhämtning om utvecklingen av andra länders militära kapacitet samt informationsinhämtning om militär underrättelseverksamhet utomlands som riktar sig mot Finlands försvar. Inhämtande av information om militär verksamhet som avses i lagen om militär underrättelseverksamhet förutsätter inte att verksamheten utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Militär verksamhet måste enligt propositionen ofta följas långsiktigt och systematiskt utan att den verksamhet som övervakas behöver utgöra en överhängande fara under den tid övervakningen pågår.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

1.4 Samhällets övergripande säkerhet — tre säkerhetsredogörelser

Under den pågående valperioden har riksdagen behandlat tre säkerhetspolitiska redogörelser: den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (SRR 6/2016 rd — UtUB 9/2016 rd), redogörelsen för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd — FvUB 5/2017 rd) och den försvarspolitiska redogörelsen (SRR 3/2017 rd — FsUB 6/2017 rd). Redogörelserna och framför allt de behöriga utskottens betänkanden om dem utgör den viktigaste referensramen för den övergripande säkerheten i vårt land.

I sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd) noterade förvaltningsutskottet att hotbilderna i de tre redogörelserna är likartade. På grund av de sektorspecifika utgångspunkterna är hotbilderna ändå inte helt identiska utan fokus varierar efter sektor vad gäller mål och åtgärder.

Finlands utrikes- och säkerhetspolitik vilar på värderingarna och rättigheterna enligt grundlagen och på skyldigheterna att främja dessa. Enligt den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen är målet för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik att stärka Finlands internationella ställning, trygga vår självständighet och territoriella integritet, förbättra finländarnas säkerhet och välfärd och upprätthålla ett fungerande samhälle. I sista hand är målet att undvika att hamna i en militär konflikt.

I sitt utlåtande om USP-redogörelsen konstaterar utskottet att de utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder som vidtas påverkar också den inre säkerheten. De åtgärder som faller inom den inre säkerhetens ram påverkar i samma utsträckning den yttre säkerheten. Här understryker utskottet att 14 av 15 prioriteringar i USP-redogörelsen i högre eller lägre grad gäller den inre säkerheten och dess aktörer. Den tyngdpunktsförskjutning som skett är väsentlig (SRR 6/2016 rd — FvUU 40/2016 rd).

Försvarsredogörelsen beskriver regeringens försvarspolitiska riktlinjer för att upprätthålla, utveckla och använda försvarsförmågan. Försvarsredogörelsen och genomförandet av den ska säkerställa att Finlands försvarsförmåga motsvarar säkerhetsmiljön. USP-redogörelsen och försvarsredogörelsen väger in det faktum att också bruk av militärt våld och hot om militärt våld åter ingår i metodarsenalen i vår säkerhetspolitiska miljö, åtminstone i ett bredare perspektiv (se även FvUU 11/2017 rd).

Förvaltningsutskottet lämnade ett omfattande, heltäckande och ingående betänkande (FvUB 5/2017 rd) om redogörelsen för den inre säkerheten, som var den första i vårt lands historia. Utskottet noterade att den inre respektive yttre säkerheten blir allt mer sammankopplade. I det nya läget får den inre säkerheten en framträdande roll. Den inre säkerheten utgör grundvalen för vår demokrati och vårt välfärdssamhälle. Samtidigt har lägesbilden för den traditionella inre säkerheten förändrats i grunden. Arbetsfältet sträcker sig i dag mer än tidigare in över den traditionella USP-sektorns arbetsfält.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

1.5 Omvärldsförändringarnas konsekvenser för den inre säkerheten

Finlands inre säkerhet är beroende av säkerhetsläget i de övriga EU-staterna och i grannländerna. Den europeiska säkerhetspolitiska miljön har förändrats snabbt till följd av kriserna i närområdena, inte minst krisen i Syrien, terrorismen, invandringskrisen och den fortsatta konflikten i Ukraina.

Det verkar fortsatt ske förändringar i Finlands närområden och globalt. Hoten mot den inre och den yttre säkerheten blir allt mer sammanflätade. Det som har skett och sker i Syrien och andra krisområden påverkar också den inre säkerheten i Finland. Den största förändringen har skett i de faktorer som påverkar säkerheten i Finland utifrån. De här faktorerna kan också påverka över långa avstånd. Hit hör bland annat den våldsbejakande extremismen och terrorismen i Mellanöstern och Afrika samt det våld som utövas av IS. Exempelvis den organiserade brottsligheten är i hög grad gränsöverskridande och utnyttjar de samhälleliga problemen, människors svårigheter och bristen på lag och ordning, vilket exempelvis tar sig uttryck i människosmuggling.

De försämrade relationerna mellan Ryssland och väst påverkar också vår säkerhetspolitiska miljö. Exempelvis kan illegal invandring också utnyttjas som maktpolitiskt redskap. Det har blivit allt svårare att förutse morgondagens säkerhetsläge, och situationen förväntas inte bli bättre inom överskådlig tid. Gränsen mellan militära och icke-militära hot har blivit otydligare. I det här läget måste man med tanke på den inre säkerheten också beakta att icke-militära medel planmässigt kan användas i syfte att utöva påverkan på vårt samhälle.

Samtidigt har förhållandet mellan inre och yttre säkerhet omformats och gränsen mellan dem suddats ut. Inom säkerhetsområdet har det upptäckts relativt nya asymmetriska genomgripande hot om vilka det överordnade begreppet hybridhot kan användas. Inom till exempel hybrid-, cyber- eller informationspåverkan är det dock inte uteslutande fråga om hot, utan om verksamhet som för närvarande pågår i vårt land eller som riktas mot vårt land och som kräver åtgärder av myndigheterna. Det har skett en kraftig och snabb förändring i omvärlden för och tillståndet i den övergripande säkerheten i Finland.

2 Lägesbild för den nationella säkerheten

2.1 Skyddspolisens roll förändras

Skyddspolisen, som står direkt under inrikesministeriet, svarar för bekämpning av hot mot den nationella säkerheten. Skyddspolisen har till uppgift att bekämpa förehavanden och brott som kan äventyra stats- eller samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen ska även upprätthålla och utveckla en allmän beredskap för att förebygga verksamhet som äventyrar rikets säkerhet.

Skyddspolisens informationsinsamling har försvårats avsevärt till följd av den kraftiga digitaliseringsutvecklingen. De personer som polisen vill samla in uppgifter om använder medier med avsevärt större informationsvolym än tidigare. Det här beror bland annat på de sociala mediernas snabba utveckling och den tilltagande användningen av dem för kommunikation. Det här, tillsam-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

mans med den ökande krypteringen av system, har lett till ett stadigt växande behov av it- och personalresurser.

Skyddspolisen arbetar i ökande utsträckning med betoning på underrättelsemässiga tillvägagångssätt (FvUB 5/2017 rd, s. 36). Underrättelseinformationen är viktig också därför att den bidrar till att statens beslutsfattande grundar sig på relevant, aktuell och tillförlitlig information.

Den allmänna utvecklingen har lett till att enskilda staters säkerhetsangelägenheter har blivit internationella. De fenomen som hotar vårt lands säkerhet och bakgrundsfaktorerna till fenomenen hänger i hög grad samman med delvis svårgripbara händelser och utvecklingstrender som ligger utanför vårt land. På grund av säkerhetsfrågornas gränsöverskridande karaktär har behovet av underrättelseinformation som rör säkerheten vuxit avsevärt. En effektiv säkerhetsunderrättelse om globala hot kräver mångsidigare metoder och angreppssätt än tidigare.

De allvarligaste hoten mot den nationella säkerheten har numera mycket ofta internationellt ursprung eller internationella kopplingar och är därför svårare att hantera. Dessutom har den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken effektiviserat och underlättat kontakterna och nätverkandet mellan de aktörer som hotar Finland och gjort det svårare att identifiera de aktörer som står bakom hoten. De olika aktörerna kommunicerar i stor utsträckning över statsgränserna. Den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att förbereda och genomföra handlingar som hotar den nationella säkerheten på betydligt kortare tid än tidigare. När hoten har realiserats har effekterna samtidigt blivit mer omfattande, mer mångbottnade och farligare än tidigare för både enskilda människor och samhället i stort.

Säkerhetsläget i våra närområden har fortsatt blivit sämre allteftersom de internationella politiska spänningarna fått återverkningar allt längre norrut geografiskt sett. Det verkar bli allt svårare att förutse vad stormakterna kommer att göra och hur relationerna mellan dem kommer att utvecklas.

I stället för konventionell krigföring försöker länderna stärka sina positioner med hjälp av hybridpåverkan och olika informationsoperationer. De senaste åren har en lång rad europeiska länder utsatts för operationer av den här typen. Syftet är att åstadkomma osäkerhet, missämja och rädsla i de politiska beslutssystemen och bland medborgarna. Förberedelserna för operationerna och själva genomförandet stöds med hjälp av spionage i målländerna. Enligt utredning får skyddspolisen fortlöpande kännedom om konkreta fall där främmande stater försöker få åtkomst till information som är ytterst viktig för Finlands säkerhet och samhällsekonomi.

Vid sidan av traditionellt spionage förekommer nu också cyberspionage, där den stat som står bakom spionaget kan få åtkomst till mycket stora mängder information som är skadlig med tanke på mållandets säkerhet utan någon betydande risk för att bli avslöjad. Eftersom de vitala samhällsfunktionerna är nätbaserade och beroende av varandra är den kritiska infrastrukturen och försörjningsberedskapen allt mer utsatta för statligt sabotage och genomgående lamslagning via datanäten.

Samtidigt som olika slags statliga hot har ökat har också läget i fråga om terrorism blivit allvarligare än någonsin tidigare. Antalet personer med kopplingar till internationella terroristorganisationer har ökat rekordsnabbt i Finland. Exempelvis har antalet personer som bevakas av skydds-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

polisen fördubblats på några år. Finland är därmed på samma nivå som de andra nordiska länderna i fråga om hotbilden. Jihadister som återvänder till Finland från konflikterna i Syrien och Irak utgör ett akut och långvarigt hot mot säkerheten i Finland och övriga Europa. Läget kompliceras dels av de internationella flykting- och invandrarströmmarna, dels av det faktum att de är svåra att hantera och att de utnyttjas i statlig hybrid- och informationspåverkan för att sprida osäkerhet och åstadkomma samhällsliga konflikter i de västeuropeiska demokratierna.

De snabba förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön kräver att myndigheterna effektivare förmår upptäcka även hot av helt nya slag. Informationen om nya hot behöver förmedlas till de myndigheter som svarar för den nationella säkerheten för att hoten ska kunna motverkas men också till den högsta statsledningen till underlag för beslut. Underrättelseinhämtning är ofta det bästa och det enda sättet att göra en första observation och ta fram information om de här hoten.

2.2 Terrorism

Skyddspolisen bedömer att terrorhotnivån för närvarande är förhöjd (dvs. på nivå 2 på en fyrstegad skala). Hotet är allvarligare än någonsin tidigare i fredstid. Enligt utredning har skyddspolisen nu fått kännedom om allvarligare planer och projekt med kopplingar till terrorism än tidigare. Terrorhotet i Finland är nu uppe på samma nivå som i de andra nordiska länderna, och trenden verkar inte vara att hotet minskar. Tvärtom är det sannolikt att hotet ökar på medellång sikt. Det väsentliga är att hotsituationen i Finland har förändrats så snabbt. I de övriga nordiska länderna har förändringen skett över en längre tidsperiod än i Finland, och de har därför kunnat bygga upp beredskapen steg för steg.

Antalet personer som är föremål för skyddspolisens terrorbekämpning har ökat kraftigt de senaste åren. Antalet är uppe i ungefär 370 för närvarande. Personerna har allt mer direkta kopplingar till terrorverksamhet. Men ännu mer oroväckande än det snabbt ökade antalet är den kvalitativa förändringen. Skyddspolisen har fått kännedom om terroranknutna projekt och planer av allvarligare slag än tidigare. I ett flertal fall är dessa projekt och planer kopplade till aktörer utanför Finland. Antalet personer som måste bevakas väntas öka också under de närmaste åren, till följd av radikaliserings- och avslöjandet av nya nätverk. En stor del av dem som bevakas har terroristisk övertygelse samt förmåga och färdigheter att begå terroristbrott.

Läget med avseende på terrorism är i hög grad beroende av de internationella utvecklingsförloppen och trenderna. Konfliktområden spelar en viktig roll för framväxten av radikal islamistisk terrorism. På senare år har framför allt konfliktområdet i Syrien och Irak varit grogrund för terrorism. Konfliktsområdet verkar nu genomgå en omvälvning som leder till att de radikala islamistiska nätverken omvärderar sin verksamhet också i Europa.

Utländska stridande som företeelse inverkar i stor utsträckning på terrorhotet i Finland. Effekterna är både direkta och indirekta. Ett direkt hot mot säkerheten orsakas av utländska stridande som återvänder eller försöker återvända, och av deras nätverk. Ett indirekt hot uppstår till följd av propaganda, värvning och påverkan. De utländska stridande som företeelse har dessutom lett till att de radikala nätverk som är verksamma i Finland eller har kopplingar till Finland blir integrerade i de internationella nätverken. Följaktligen blir det mer sannolikt att finländare eller personer med anknytning till Finland blir inkopplade på terroristiska projekt, antingen inom landet eller utom-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

lands. Enligt utskottets uppfattning visar tillgängliga uppgifter att det för närvarande är enskilda aktörer och små grupper som utgör det största hotet i Finland. Utskottet vill påpeka att värvningen också berör personer som inte har koppling till radikala nätverk eller bakgrund som gör dem mottagliga för radikaliserings.

I Syrien och Irak vistas för närvarande tiotals personer, bland dem ett flertal barn, som har rest dit från Finland. I de områden som tidigare kontrollerades av terroristorganisationer i Syrien och Irak har det vuxit fram en ny generation av jihadister. Bland dem finns det också finländare. Därför väntas företeelsen få återverkningar i Finland en lång tid framöver. Via stridande som kommit från Finland har också utländska radikala islamister nu bättre kännedom om Finland.

I den radikala islamistiska propagandan har Finland fått en höjd profil. Finländare har förekommit till exempel i terroristorganisationen Islamska statens (IS/Daesh) propaganda. En del propaganda har publicerats på finska och terroristerna uppmanar också till attacker i Finland. Det är känt att både finländare och personer som lämnat Finland har medverkat i propagandan och i vissa fall har de uttryckligen riktat sitt budskap till Finland. Detta bidrar till att mana radikala i Finland att tillgripa våld. Virtuella nätverk har börjat spela en allt mer framträdande roll. Propagandan sprids nu företrädesvis via skyddade applikationer för direktmeddelanden. Det är en särskild utmaning med tanke på underrättelseinhämtning och motåtgärder från myndigheterna.

2.3 Illegal utländsk underrättelseverksamhet

Bekämpningen av illegal underrättelseverksamhet har snabbt blivit mer komplicerad. Utländska underrättelsetjänster bedriver aktiv underrättelseverksamhet i Finland. Utländska underrättelseorganisationer riktar en omfattande, långvarig och kontinuerlig underrättelseinhämtning mot den finska statens säkerhetsintressen, samtidigt som spionaget till betydande delar numera sker i datornät. Finland är ett av de västländer som har flest permanent placerade utländska underrättelseofficerare i förhållande till invånarantalet.

De utländska underrättelsetjänsternas centrala mål är att förutse Finlands politik och påverka beslutsfattandet. Försök att påverka den allmänna opinionen upptäcks regelbundet. Informationsinhämtningen och påverkningsförsöken riktas framför allt mot de aktörer som bereder och fattar beslut. Den statliga underrättelseverksamheten i Finland är långsiktig och fokuseras framför allt på den politiska ledningens och befolkningens attityder till ett eventuellt medlemskap i Nato, de energipolitiska besluten och försörjningsberedskapen i fråga om energi samt cybersäkerhetsstrukturen.

Myndigheterna känner till konkreta fall där främmande stater försökt värva hemliga informationskällor som ska leverera information som inte finns tillgänglig i offentligheten. Underrättelseorganisationerna siktar dessutom på att få assistans av personer med vars hjälp det är möjligt att påverka de politiska besluten och den allmänna opinionen. Den illegala underrättelseinhämtning som bedrivs av statliga aktörer är också skadlig för finländska företag och forskningsinstitut inom högteknik. Verksamheten kan förorsaka kritisk skada på företagsnivå och kan också ha samhällsekonomisk betydelse.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Statliga och andra aktörer med stora resurser försöker via datanäten aktivt få tillgång till information som anknyter till politiska beslut och viktiga produktinnovationer. För att kunna skydda oss och ingripa mot nätspionage och påverkan via nätet — och trygga den nationella säkerheten — behöver vi den lagstiftning som nu föreslås på området. Det viktigaste syftet med kontrapionage är att hitta de personer som bedriver underrättelseverksamhet och vars verksamhet utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

2.4 Cyberhot

Förändringarna i cyberomgivningen är snabba och effekterna av dem svåra att förutse. Cybersäkerheten baserar sig på ett långsiktigt och tillräckligt utvecklande av kapaciteterna, på en flexibel användning av dem i rätt tid samt på de vitala funktionernas förmåga att tåla störningar i cybersäkerheten.

Med cyberhot avses hot som riktar sig mot cyberomgivningen och som, om de realiseras, äventyrar korrekt eller avsedd funktion i omgivningen eller en del av den. Hoten är ofta förknippade med hot mot den elektroniska omgivningens säkerhet, dvs. mot såväl själva informationen som exempelvis digitala styrsystem som kontrollerar och styr mycket av samhällets vitala infrastruktur och även annan infrastruktur, från datanät till applikationer.

Cyberhoten kan vara av antingen civil eller militär art beroende dels på vem som står bakom dem, dels på vad syftet med dem är. Hot mot datasystem och datanät kan vara allvarliga också av den orsaken att datasystemen är integrerade och sammankopplade till ett globalt nätverk. Störningar i en del av nätverket kan sprida sig långt utöver den enskilda, angripna tjänsten. Konsekvenserna av sådana störningar kan vara svåra att förutse. I värsta fall kan en cyberattack lamslå hela samhället.

I sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten noterar utskottet att man enligt uppgift i ett flertal europeiska länder observerat att externa aktörer har försökt att genom it-tekniska metoder inventera vilka programversioner som används i system som styr kritisk infrastruktur. Om en annan stat eller aktör känner till programversionerna i en cyberomgivning, kan den enligt uppgift snabbt välja effektiva attackmetoder i en krissituation. Enligt uppgift upptäckts i Finland fortgående cyberspionage också mot det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet.

Enligt utredning till utskottet finns det också klara tecken på att aktörer med tillgång till statliga resurser försökt påverka samhällets kritiska infrastruktur. Som exempel på cyberinsatser kan nämnas nätintrång i slutna myndighetsnätverk i bland annat Tyskland (2017—2018), Ukraina (2015), Georgien (2008) och Estland (2007), vilka alla har visat sig vara välorganiserade och välplanerade insatser där en statlig aktör, eller aktörer med mycket nära koppling till en stat, bedöms stå bakom insatserna. Attacken mot den tyska regeringens datanät kan utgöra en del av en vidare, organiserad spionageoperation i EU-länderna. Cyberattacken mot tre ukrainska regionala elbolags nätinфраstruktur i december 2015 förstörde elnätsoperatörernas kontrollsystem och ledde till avbrott hos 255 000 konsumenter.

Massiva överbelastningsattacker har på senare år riktats mot finska medier, bankers nättjänster och den offentliga förvaltningens nättjänster. Den senaste tidens utveckling på internationell nivå

Betänkande FvUB 36/2018 rd

tyder på att kapaciteten att utföra överbelastningsattacker har ökat betydligt. Attackkapaciteten kan, också enligt uppgifter i offentligheten, vara så stor att den i värsta fall skulle kunna slå ut finländska nätoperatörer. Det bör också noteras att i fråga om internationellt sammanlänkade system kan en attack mot en utländsk aktör ge konsekvenser också i Finland.

Enligt olika bedömningar formas cybersäkerheten främst av det expanderande området för cyberattacker, de förbättrade kunskaperna hos dem som står bakom attackerna, den industrialiserade cyberbrottsligheten och informationsläckorna. Angriparna i cybervärlden får nya mål för sina attacker: sakernas internet, molntjänster, stora datamängder och ökad användning av mobila enheter. När molntjänster blir vanligare får angriparna nya möjligheter. Molntjänster levereras ofta av tredje parter, så kunden får ingen ordentlig insyn i kvaliteten på eller säkerheten i tjänsten. I och med att det blir vanligare med stora datalager ökar riskerna för oavsiktligt eller avsiktligt missbruk. Mobila arbetssätt och ny teleterminalutrustning ska effektivisera arbetet. En del av människornas arbete utförs mobilt. Den här utvecklingen har lett till att mobila enheter allt oftare drabbas av sabotageprogram och attacker.

Utskottet konstaterar att vårt samhälle, dess verksamhet, ekonomi och beslutsfattande, är starkt beroende av den digitala omgivningen. Detta beroende kommer att öka kraftigt framöver. Utskottet bedömer att man inom det finländska beslutsfattandet ännu inte inser hur snabb och kraftig förändringen är. Det kan utsätta samhället och dess organisationer för ett ständigt ökande antal cyberhot.

Cyberbrottsligheten och bekämpningen av den kan anses utgöra en stor utmaning också på ett globalt plan. Volymerna växer, och i takt med det ökar ständigt också den skada brottsligheten tillfogar samhället. Myndigheternas befogenheter, bestämmelserna om informationsutbyte och de internationella överenskommelserna ger i dag inget riktigt stöd åt cyberbrottsbekämpningen. Bekämpningen kräver därför, vid sidan av lämplig lagstiftning, en bred samverkan på nationell och internationell nivå. Svårigheterna ökas av att brottslingarna och offren kan finnas i många olika länder och brottsbevisen måste sökas på servrar i olika delar av världen.

Utskottet framhåller att de behöriga myndigheterna måste ha hög kompetens och lämpliga befogenheter för att kunna bekämpa cyberattacker. Brister i kompetensen och befogenheterna kan exponera samhället för ännu större attacker som lamslår samhällsfunktionerna och som det inte går att bereda sig på. I cybervärlden kommer det i framtiden att vara väsentligt att samhället har kapacitet att tåla konsekvenserna av cyberattacker. Det blir en krävande situation för hela samhället om det exempelvis uppstår ett långvarigt elavbrott vintertid eller om alla nätoperatörer slås ut samtidigt för mer än en kort tid.

Utskottet understryker att cyberomvärlden hela tiden får större betydelse för den nationella säkerheten. Cybermetoder används bland annat för att uppnå politiska mål. Gränsöverskridande spionage i datanät har blivit ett betydande hot. Sådan verksamhet möjliggör åtkomst till stora datamängder på en gång, vilket kan leda till irreparabel skada för den utsatta statens säkerhet och dess intressen. Sabotage och förvrängda data i datanäten utgör också betydande hot för den nationella säkerheten. Information som förvärvats genom cyberspionage kan också användas för informationskrig. Något som hävdas vara ett exempel på detta är påverkan på valet i Förenta staterna.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Alla de främmande makter som är väsentliga med tanke på hur Finlands säkerhetspolitiska omgivning utvecklas satsar enligt uppgift på att bygga upp sin offensiva cyberkapacitet. Det betyder att de här staterna allt mer måste få stöd från underrättelseverksamhet i den reella världen, till exempel genom att information om potentiella mål för cyberspionage samlas in med hjälp av personbaserad underrättelseinhämtning eller att sådana personer söks upp som av misstag eller avsiktligt kan hjälpa till med att få in ett sabotageprogram i målorganisationens datasystem. I offentligheten har det rapporterats om kapacitet att göra intrång, och om ett lyckat försök att göra intrång, i ett slutet datasystem hos en myndighet i en stor EU-stat.

Cyberspionage är ett närapå riskfritt sätt för en stat att få åtkomst till information oavsett ekonomisk och social utvecklingsnivå. Cyberspionage är en billig informationsinhämtningsmetod i relation till den mängd information som potentiellt sett finns tillgänglig.

Mörkertalet är stort när det gäller attacker som avser att stjäla kunskapskapital från privata företag, eftersom företagen och tredje sektorn inte har beredskap att identifiera de hot som statliga aktörer förorsakar. Ett särskilt kritiskt hot är enligt utskottet de cyberattacker där angriparen direkt utnyttjar betrodda funktioner inom servicekedjan i organisationen. Enligt uppgift har attacker av den här typen kommit till skyddspolisens kännedom nästan utan undantag i form av tips från utländska partner. I ett medelstort företag kan värdet på det stulna kunskapskapitalet vara så mycket som miljontals euro per år. Om attackerna upptäcks snabbt minimeras mängden stulen information och därmed också de potentiella förlusterna för företaget.

Attacker i datanät är ett ytterst allvarligt hot av två orsaker: 1) den teknik som används för ändamålet utvecklas kontinuerligt och 2) statliga aktörer får ofta hjälp av hackare och personer som förknippas med organiserad brottslighet. Statlig verksamhet, civilt samhälle och brottslighet blir sammanflätade. För att motverka hoten bör våra säkerhetsmyndigheter ha mycket hög teknisk kapacitet, rentav högre än angriparna. Samtidigt bör befogenheterna att använda den höga kapaciteten göra det möjligt att föregripande upptäcka hot och i varje fall så tidigt som möjligt. Om myndigheterna bara har kapacitet att reagera när skadan redan är skedd, befinner sig de vitala samhällsfunktionerna och därmed också den nationella säkerheten i ytterst stor fara.

2.5 Påverkan genom information

Påverkan genom information är inget nytt fenomen. Dess medel och genomslagskraft har dock förändrats väsentligt i dagens digitala medieomgivning. Syftet med den typ av informationspåverkan som berör den nationella säkerheten är bland annat att i sista hand påverka beslutsfattarna och beslutsprocessen och att få objektet att fatta beslut som är skadliga för det själv eller gynn samma för påverkaren. Det kan ske genom varierande metoder och åtskilliga mediala plattformar. Påverkan sker ofta indirekt via den breda allmänheten, men kan också rikta sig direkt mot beslutsfattare eller beslutsprocesser. Exempelvis kan man försöka påverka utgången av ett val genom att via Twitter — från andra sidan jorden — rikta meddelanden till de röstberättigade om hur kandidaterna klarat sig i en valdebatt.

Exempelvis kan påverkaren försöka kontrollera det mentala tillståndet genom att forma den allmänna opinionen. I ett öppet samhälle kan det räcka att skapa splittring i samhället. Det kan påverka myndigheterna och den politiska ledningen och göra det svårare att skapa och dela med sig

Betänkande FvUB 36/2018 rd

en lägesbild. När de divergerande åsikterna är tillräckligt starka och får understöd blir beslutsprocessen och avgörandena överlag svårare. Dessutom kan det bli omöjligt för beslutsfattarna att agera och fatta beslut. Beroende på graden av påverkan kan man rentav tala om informationskrig.

Påverkan genom information är ett medel för såväl hybrid- som cyberpåverkan. För definitionen av fenomenet är det oväsentligt om påverkaren är en statlig eller en icke-statlig aktör. Det är typiskt för informationspåverkan att det syftar till att styra beslutsfattandet bland annat genom desinformation eller ofullständig information. Att underlåta att sprida information kan också vara informationspåverkan, liksom att selektivt sprida i och för sig korrekt information till olika målgrupper. Det kan ske till exempel genom reklam i syfte att påverka objektets föreställningar och känslor.

Vid så kallad trolldom kan man påverka olika informationsaktörer bland annat genom att ifrågasätta riktigheten i den information de och medierna sprider eller rentav genom att gå till personliga angrepp och/eller ifrågasätta personens trovärdighet. Det bakomliggande syftet kan variera, men själva informationspåverkan är riktad. I praktiken har det förekommit fall där journalister som rapporterat om informationspåverkan har utsatts för systematiska, massiva och långvariga informationsattacker. Upphovsmännen har även lyckats engagera inhemska nättroll. Den omfattande yttrandefriheten har återopats bland annat i samband med nätmobbning, hot och förföljelse. Syftet verkar vara att stoppa all rapportering om informationspåverkan.

I forskarkretsar inser man att nuläget bara är en början på ett allt kraftigare utnyttjande av informationspåverkan. I en brytningstid där den sammanhållna kulturen vittrar sönder och mediefältet splittras, bedömer forskarna att det i ett öppet samhälle som vårt uppstår ett nytt slags medielandskap, där statens roll som central auktoritet hotar att marginaliseras. För dem som ägnar sig åt informationspåverkan eller informationskrig och annan fientlig påverkan öppnar detta många nya möjligheter. De samhällseliga skiljelinjerna och det polariserade klimatet skapar ett förträffligt underlag för lättmanipulerade målgrupper.

Med tanke på Finlands förmåga till underrättelseinhämtning har det framhållits som ett relevant faktum att doktrinen på stormaktsnivå förenar samtidigt bruk av mjuka medel (soft power) och hårda medel och skapandet av en slags ”psykologisk intressesfär” i närområdet. Det är fråga om psykologisk påverkan genom en omfattande metodarsenal. Till exempel utrikespolitiska påtryckningar kan vara ett sätt att påverka inrikespolitiken i ett land. I vissa fall utnyttjas också det inbördes beroendet mellan den inre och den yttre säkerheten. Psykologisk påverkan kommer att få ökad betydelse i den framtida säkerhetsomgivningen, vilket betyder att det kan bli normalt att vädja till känslor och försöka påverka beteendet.

Digitaliseringen och den it-tekniska utvecklingen medför nya utmaningar när det gäller att bedöma informationens pålitlighet. Tekniken utvecklas och gör det allt enklare att förfälska information. Den som vill sänka förtroendet för någon kan till exempel offentliggöra förfälskade handlingar om den aktuella personens hälsotillstånd. Redan i dag utvecklas teknik för att i realtid bearbeta videosändningar. Riktad informationspåverkan och anknytande kampanjer hänför sig i framtiden inte enbart till politiska beslutsfattare och samhällseliga nyckelpersoner. Också enskilda medborgare utsätts för åtgärderna, eftersom man genom dem kan påverka viktiga aktörer i

Betänkande FvUB 36/2018 rd

samhället. I en lyckad informationsoperation vet de som är föremål för operationen inte om att de utsatts för påverkan.

När den sammanhållna kulturen faller sönder finns det fler konkurrerande tolkningar, synvinklar och rent felaktiga eller lögnaktiga uppgifter i informationsomgivningen, vilket gör det allt svårare att korrigera den felaktiga informationen. De medier som följer de journalistiska principerna ställs dessutom inför dilemmat hur de i det rådande läget ska kunna säkra ekonomin och samtidigt bibehålla en högklassig, faktaorienterad informationsförmedling. Ett fungerande ledarskap i rätt tid i samhället bygger på en gemensam och delad lägesbild. Utskottet menar att upprätthållandet av en korrekt lägesbild kräver att experters och forskares kompetens utnyttjas. Förfalskning och manipulering av information kan syfta till att fördunkla lägesbild. I det läget sätts allmänhetens allmänna kunskapsbas och mediekompetens och värderingar på prov. I värsta fall kan informationspåverkan och dess följder hota demokratin och samhällsfreden.

Enligt en sakkunnig har Finlands statsledning hittills inte haft en tillräckligt stark kultur för strategisk kommunikation, noterar utskottet i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten. Den strategiska kommunikationen är likväl ett av de viktigaste ledningsredskapen under informationseran. Strategisk kommunikation skulle förbättra statsledningens och myndigheternas förmåga att agera i oklara situationer och skulle utgöra ett redskap för de ansvariga aktörernas strävan att bygga upp förtroendefulla samhällsrelationer. Om beslutsfattare och myndigheter inte förmår delge det övriga samhället en aktuell och korrekt lägesbild, kan det däremot uppstå misstro.

2.6 Hybridhot

Definitionen av hybridhot varierar, eftersom man önskat hålla definitionen öppen och flexibel på grund av hotens föränderliga och varierande karaktär. Hybridhot definieras därför i regel genom en beskrivning av de olika medel som utnyttjas vid hybridpåverkan. Det betyder att många olika påverkningsmedel kombineras och smidigt anpassas efter situationen. Ett allmänt drag vid hybridpåverkan är att man utnyttjar sårbarheter hos objektet, sår tvistefrön och stör beslutsprocessen. Desinformationskampanjer, utnyttjande av sociala medier och gynnande av radikaliserings är typiska metoder vid hybridpåverkan. Ett väsentligt inslag i hybridhoten, som i vissa fall också kan innefatta cyberhot, är hot mot den elektroniska miljöns säkerhet och hot som orsakas av elektronisk utrustning. Hybridpåverkan kan bilda kombinationer av hot som det saknas tillräcklig beredskap för och som det är krävande att bereda sig på.

Begreppet hybridhot avser olika åtgärder som riskerar säkerheten och skadar samhället (politiska, diplomatiska, militära, ekonomiska, informationsrelaterade eller tekniska åtgärder eller åtgärder som påverkar infrastrukturen). Det rör sig om konventionella och nya metoder som kan tillämpas samordnat av statliga eller icke-statliga aktörer för att nå vissa mål. Hybridpåverkan syftar ofta till att påverka inte bara samhället utan också individen. Avsikten kan vara att utmana samhälleliga grundstenar som exempelvis välfärden, sammanhållningen och samverkan. På ett mer utvecklat plan kan det vara fråga om överraskande aktioner mot vitala samhällsfunktioner samtidigt som olika delområden utsätts för tryck på det sätt angriparen önskar. Beredskapen inför hybridhot är nära förknippad med samhällets och allmänhetens kriställighet.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Hybridhot kan handla om att en främmande stat påverkar en annan stats och dess beslutsfattares verksamhet fientligt med en bred metodarsenal. Den främmande staten försöker i regel genomföra gärningen på så sätt att den stat som är föremål för gärningen inte kan vara helt säker på om det är fråga om en operation som styrs av den främmande staten eller inte. Målet kan beroende på situation vara att antingen skyla över statens försök till påverkan, så att inblandningen kan bestridas, eller att skapa osäkerhet kring huruvida handlingen var ett medvetet försök av staten att påverka. Hybridhotet fungerar då som ett redskap för den statliga maktpolitiken.

Som term fick hybridhot större spridning i samband med Ukrainakrisen. Själva fenomenet är dock inte nytt. Stormakterna har alltid strävat efter att påverka omvärlden på olika sätt. Den datatekniska utvecklingen ger dock påverkningsmöjligheterna helt nya dimensioner och erbjuder nya handlingsmodeller. Graden av fientlighet varierar dock beroende på det aktuella politiska läget. Att motverka påverkan har, vid sidan av kontraspionaget, således också tidigare utgjort en central uppgift för säkerhets- och underrättelsetjänsterna.

En uppgift för Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot, som inrättades i Helsingfors 2017, är att skapa en gemensam medvetenhet om hybridhot i EU-länderna. Det hybridanalyscenter (EU Hybrid Fusion Cell) som inrättats vid EU IntCen har också en viktig roll i den operativa verksamheten.

I fråga om beredskap för och bekämpning av hybridhot kommer utskottet i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten till slutsatsen att hybrid-, cyber- och informationsoperationer är dagens verklighet och att de här hoten måste kunna identifieras mer effektivt. Det är alltså inte bara ett hot, utan faktum är att hybridverksamhet riktas mot vårt land.

Hybridpåverkan ingår i stormakters och starka politiska eller väpnade gruppers verksamhet för att öka sitt inflytande, störa fientlig verksamhet och nå egna ekonomiska och politiska och/eller militära mål. Aktörerna inom hybridpåverkan brukar delas in i statliga och icke-statliga aktörer. Främmande stater har nu mer varierande metoder för hybridpåverkan (militära, politiska, ekonomiska, infrastruktur, information, kultur, övriga). Med avseende på nationell säkerhet är underrättelsemyndigheten enligt utredning i synnerhet intresserad av de hybridhot som utgörs av påverkan genom information och propaganda samt cyberverksamhet. Dagens brotts- och personbaserade befogenheter ger inte myndigheterna tillräckliga förutsättningar att identifiera eller avvärja utländska statliga hybridhot som allvarligt kan riskera vår nationella säkerhet.

2.7 Riskfaktorer för att samhällsfunktioner kan lamsläs

Det strategiska syftet med den nationella försörjningsberedskapen är att se till att infrastrukturen, produktionen och tjänsterna fungerar så att de kan tillgodose befolkningens, näringslivets och försvarets mest kritiska grundläggande behov under alla omständigheter. Målet är att också de allvarligaste undantagsförhållandena ska kunna hanteras nationellt. Men Finlands försörjningsberedskap är i kritisk utsträckning beroende av internationella kontakter. Exempelvis importerar vi två tredjedelar av all energi från utlandet, och två tredjedelar av importen kommer från Ryssland. Även till exempel logistiken och finanssektorn hör i allt väsentligt till det globala nätverket.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Samtidigt som försörjningsberedskapen blir mer beroende av de internationella strömmarna i fråga om materiel, logistik, information och finanser har omvärlden blivit mer oförutsebar. Gränsöverskridande hot, framför allt cyberhot mot kritisk infrastruktur och hybridpåverkan, kan störa måluppfyllelsen för försörjningsberedskapen.

Enligt säkerhetsstrategin för samhället, som uppdaterades 2017, finns följande bland de viktigaste hoten mot ekonomin, den kritiska infrastrukturen och försörjningsberedskapen: allvarliga störningar i livsmedelsförsörjningen, energiförsörjningen, transportlogistiken, finans- och betalsystemet samt datakommunikation och informationssystem, störningar i tillgången på finansiering för den offentliga ekonomin, cyberhot, storolyckor, extrema naturfenomen och miljöhot. Också terrorism och annan brottslighet som äventyrar samhällsordningen kan riskera de här funktionerna.

En fungerande energiförsörjning och framför allt en oavbruten eltillförsel är nödvändiga för att säkra de vitala samhällsfunktionerna. Systemen för styrning och övervakning av näten är till stor del beroende av datakommunikation. Näten för överföring och distribution av energi kan därför bli föremål för terrorattacker, organiserad brottslighet eller militär påverkan.

Den globala cyberomgivningen består av ett komplext, globalt informationsnätverk som innefattar privata människors, myndigheters och företags datanät samt styr- och övervakningssystem för kritisk infrastruktur. De flesta tjänster och funktioner i samhället är via datakommunikation nära kopplade till elektroniska tjänster.

Merparten av de kritiska tjänsterna i samhället bygger på dataöverföring och användning av digitala datalager. Tjänsterna är datatekniskt styrda eller utgör i sin helhet elektroniska tjänster. Datasystemen och de dataöverföringsnät som sammankopplar dem smälter samman och blir omfattande, rentav globala, sammanhängande nät. Störningar i deras funktion kan spridas från enskilda tjänster till hela system och systemhelheter. Här noterar utskottet att beredskapen för hoten i allt väsentligt påverkas av att tekniken utvecklas mycket snabbt. Den elektroniska infrastrukturen kan utgöra en sårbar och svårhanterlig helhet. Det är ett stort hot, inte minst därför att de data- och kommunikationssystem som används för att leda samhället och varna befolkningen i störningssituationer är beroende av el. Utskottet påminner samtidigt om att försörjningsberedskapen kräver olika slags fysiska rutter.

E-tjänsterna och kommunikationen kan äventyras till följd av olyckor orsakade av naturfenomen, mänsklig verksamhet och tekniska fel samt avsiktliga cyberattacker och fysiska attacker mot systemen. En metod som enligt utredning ofta använts på senare år är att tjänsterna störts genom överbelastningsattacker via internet. Syftet är att överbelasta nätserverna eller tjänsteleverantörens kapacitet med hjälp av automatiska meddelanden. Det finns också åtskilliga andra möjligheter att störa tjänster på internet.

En avsiktlig cyberattack mot finska staten eller samhället utförd av en statlig aktör eller exempelvis en terroristorganisation kan ingå som en del av en mer omfattande kris eller konflikt i Europa. På grund av sin betydelse i samhället är datakommunikationen och e-tjänsterna viktiga element också i politiska och militära kriser. Den militära beredskapen i de flesta stater inbegriper beredskap att störa, utnyttja och förstöra informationssystem. Informationskrigföring är en integrerad

Betänkande FvUB 36/2018 rd

del av den moderna militära beredskapen. Utöver attacker via nätet kan systemen bli utsatta för mer konventionella angrepp med kraftigare konsekvenser, såsom elektromagnetisk puls (EMP), mikrovågsvapen (HPM) eller fysisk förstörelse. Statliga cyberattacker ingår sannolikt bara som ett av flera element i övrig påtryckning, så de är troligtvis förenade med politisk, ekonomisk och måhända också militär påtryckning och påverkan i sociala medier och andra medier. Här kan man tala om en hybridoperation.

Cyberattacker mot kritisk infrastruktur på finansmarknaden kan rubba stabiliteten på finansmarknaden och lamslå betalningsförmedlingen, som är nödvändig för att samhället ska fungera. Om social- och hälsovårdssystemet, energiproduktionen eller styrsystemen i industrin drabbas av en cyberattack kan det i värsta fall leda till materiell förstörelse och dödsfall. Angriparna kan dessutom tillgripa traditionella åtgärder som orsakar fysisk förstörelse.

Oavsiktliga eller avsiktliga störningar i nätet kan drabba alla aktörer som använder datanät, såsom handeln, industrin, olika sammanslutningar och offentliga tjänster. En fungerande försörjningsberedskap kräver mer än tidigare att den säkerhetspolitiska miljön bevakas tidsenligt och med framförhållning. Bevakningen kan inte avgränsas till närområdet, utan vi bör bli bättre på att upptäcka mer avlägsna hot. Enligt utredning är vår kapacitet att föregripande och tidsenligt bevakas den globala omvärlden svag i nuläget.

Utskottet framhåller att det ökande beroendet av dels kritiska datasystem och kommunikationssystem, dels cyberomgivningen markerar hur viktig cybersäkerheten är för de kritiska samhällsfunktionerna. Sårbarheten för störningar ökar av att olika funktioner och system är beroende av varandra och blir allt mer komplicerade. Därför är det viktigt att förbättra de olika aktörernas möjligheter att bekämpa cyberattacker mot kritisk infrastruktur.

2.8 Lagstiftningen om underrättelseinhämtning är nödvändig

Finlands säkerhetspolitiska omvärld har förändrats på många sätt. Förändringarna har pågått i en lång tid nu, men farten har tilltagit de senaste åren. Den nationella kapaciteten kommer att bli allt viktigare för den övergripande säkerheten, de vitala samhällsfunktionerna och landets konkurrenskraft. Finland är ett av de mest digitaliserade samhällena i världen.

Dagens säkerhetspolitiska miljö präglas av snabba förändringar, oförutsedd instabilitet och komplexitet. Dessutom berör tekniken och digitaliseringen nästan alla livsområden. Den här utvecklingen har gjort att samhället blivit allt mer beroende, och å andra sidan också mer sårbart än någonsin tidigare. För närvarande väger vår lagstiftning inte tillräckligt väl in förändringarna i omvärlden eller de särskilda egenskaperna i omgivningen. Konsekvenserna av hoten har blivit mer varierande och skadliga för både enskilda människor, företag och det finländska samhället.

Följaktligen anser utskottet att vi i Finland behöver ny lagstiftning som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att effektivt inhämta underrättelseinformation om

- utvecklingen i landets säkerhetspolitiska miljö till underlag för statsledningens beslut,
- verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som inte ännu har kommit så långt att den utgör brott,
- verksamhet som allvarligt hotar landets nationella säkerhet och som sker utomlands,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

— verksamhet som allvarligt hotar landets nationella säkerhet och som bedrivs av okända personer.

Utifrån erhållen utredning ser utskottet det som nödvändigt med lagstiftning om den civila underrättelseinhämtningen. Utskottet understryker att syftet med lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning är att ge skyddspolisen nya befogenheter att säkerställa statsledningens tillgång till information och bekämpa verksamhet som allvarligt hotar vår nationella säkerhet. Det viktigaste är att de metoder för underrättelseinhämtning som föreslås i propositionen effektivt kan utnyttjas till skydd för vår nationella säkerhet.

3 Lagstiftningspaketet om underrättelseinhämtning

3.1 Beredningen av underrättelselagstiftningen

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

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

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

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

Betänkande FvUB 36/2018 rd

3.2 Lagstiftningspaketet om underrättelseinhämtning

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

Dessutom lämnade grundlagsutskottet ett betänkande om lagstiftningen om underrättelsetillsyn (RP 199/2017 rd — GrUB 9/2018 rd — laglighetskontroll av underrättelseverksamhet) och om talmanskonferensens förslag om att inrätta ett underrättelsetillsynsutskott som ett nytt fackutskott inom ramen för riksdagens utskottsväsende (TKF 1/2018 rd — GrUB 10/2018 rd — ändring av riksdagens arbetsordning; 124/2019). Lagstiftningen om övervakning av underrättelseverksamheten trädde i kraft den 1 februari 2019.

I fråga om den egentliga substanslagstiftningen hör det till förvaltningsutskottet att utarbeta ett betänkande om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) och till försvarsutskottet att utarbeta ett betänkande om militär underrättelseinhämtning (RP 203/2017 rd).

Ett flertal utskott har lämnat utlåtande om propositionerna.

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

3.3 Utskottens utlåtanden om lagstiftningen om underrättelseinhämtning

Utrikesutskottet konstaterar i sitt utlåtande UtUU 5/2018 rd bland annat att bakgrunden till den nya lagstiftningen om underrättelseinhämtning är att Finlands säkerhetspolitiska miljö har förändrats betydligt och digitaliserats. Utrikesutskottet betonar att lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning är ett behövligt tillskott för att förbättra lägesuppfattningen hos Finlands säkerhetsmyndigheter. Propositionens syfte är att dels göra det möjligt för de myndigheter som ansvarar för att skydda den nationella säkerheten att producera information till stöd för bekämpningen av hot, dels stödja den högsta statsledningens säkerhetspolitiska beslutsfattande så att beslutsfattandet är baserat på bästa möjliga information. Samtidigt uppdaterar Finland sin lagstiftning om civil underrättelseinhämtning till samma nivå som de övriga europeiska länderna.

Revisionsutskottet har behandlat tre propositioner tillsammans: (RP 199/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen, RP 202/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning och RP 203/2017 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den). Revisionsutskottet har gett grundlagsutskottet, förvaltnings-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

utskottet och försvarsutskottet likalydande utlåtanden i ärendet. I utlåtandet koncentrerade sig utskottet på frågor som gäller tillsynen (ReUU 3/2018 rd).

Kommunikationsutskottet har behandlat två propositioner om underrättelseverksamhet tillsammans (proposition RP 202/2017 rd med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning och proposition RP 203/2017 rd med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den). I det här utlåtandet fokuserar utskottet utifrån sitt ansvarsområde på den nya befogenhet som underrättelsemyndigheten föreslås få i fråga om underrättelseinhämtning som avser data trafik (KoUU 26/2018 rd).

Försvarsutskottet konstaterar i sitt utlåtande FsUU 16/2017 rd att den föreslagna underrättelselagstiftningen kommer att på ett betydande sätt påverka skyddspolisens ställning. Den nya lagstiftningen innebär att skyddspolisens ställning förändras och blir en kombination av säkerhetstjänst inom landet och underrättelsetjänst för utlandet med uppgift att inhämta underrättelser om hot mot den nationella säkerheten oberoende av om det är fråga om ett brott eller inte. Grunderna för underrättelseinhämtningen samt utsträckningen i tid och rum förändras och utvidgas. Som ett led i reformen föreslås det att skyddspolisen inte längre ska ha de förundersökningsuppgifter den för närvarande sköter. Enligt utredning till utskottet går för närvarande ungefär hälften av skyddspolisens resurser till antiterroristisk verksamhet, medan cirka 30 procent utnyttjas för kontraunderrättelse och 20 procent för säkerhetsrelaterat arbete och säkerhetsutredningar.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande GrUU 35/2018 rd (nedan också grundlagsutskottets utlåtande) att dess uppgift enligt 74 § i grundlagen är att ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om de lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter hör ett uttryckligt krav på att inskränkningarna inte får stå i strid med Finlands internationella förpliktelser. Underrättelselagstiftningen måste också harmoniera med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland, i synnerhet Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt anknytande avgörandepraxis vid Europadomstolen och EU-domstolen. Att det saknas bestämmelser om underrättelseverksamhet betyder enligt grundlagsutskottet i ett konstitutionellt avseende också att grundlagsutskottet praktiskt taget saknar praxis för bedömningen av motsvarande lagstiftning. Vid den konstitutionella bedömningen av metoderna för underrättelseinhämtning menar grundlagsutskottet att bedömningen delvis kan stödja sig på utskottets praxis i fråga om hemliga metoder för informationshämtning och hemliga tvångsmedel. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande framfört ett stort antal konstitutionella anmärkningar som är av betydelse för lagstiftningsordningen. Därtill kommer ett antal andra anmärkningar. Dessutom har grundlagsutskottet till förvaltningsutskottet lämnat utlåtandet GrUU 75/2018 rd, av vilket det framgår att lagförslagen i förvaltningsutskottets betänkande FvUB 30/2018 rd kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagutskottet har fokuserat på den rättsliga bedömningen av de frågor som är av största vikt för utskottets ansvarsområde. Hit hör, i fråga om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning, bestämmelser med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, metoder för underrättelseinhämtning, domstolsförfarandet i ärenden som gäller civil under-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

rättelseinhämtning, utlämnande av underrättelseinformation för brottsbekämpning, förbud mot underrättelseinhämtning, undersökning av upptagningar och samarbete med andra myndigheter.

Utlåtandet lyfter fram en mängd frågor, vilka behandlas närmare nedan i betänkandet.

3.4 Lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning

Lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning omfattar i enlighet med propositionen ett förslag till lag om ändring av polislagen (lagförslag 1) och ett förslag till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (lagförslag 2). I propositionen ingår dessutom lagförslag som kompletterar de nämnda substanslagarna.

Förvaltningsutskottet framhåller att det viktigaste målet med lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning är att förbättra den nationella säkerheten och att skapa en rättsgrund för underrättelseinhämtning i den förändrade säkerhetsmiljön. Målsättningen är att genom effektiv och framgångsrik underrättelseinhämtning förbättra det finländska samhällets möjligheter att skydda sig mot de allra allvarligaste hoten mot den nationella säkerheten.

De föreslagna bestämmelserna om metoder för underrättelseinhämtning baserar sig metod- och definitionsmässigt huvudsakligen på de hemliga metoder för inhämtande av information som det föreskrivs om i den gällande polislagen. Därtill kommer också nya metoder för underrättelseinhämtning. Syftet med de olika metoderna för underrättelseinhämtning är att till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande och till skydd för den nationella säkerheten producera nödvändig information om sådan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Ett av de främsta målen för underrättelseinhämtning som avser datatrafik är att avsevärt stärka Finlands i nuläget bristande förmåga att skydda sig mot de allvarligaste cyberhoten.

För att garantera en rättvis rättegång föreslås det att skyddspolisens befogenheter att göra förundersökningar och använda tvångsmedel slopas när skyddspolisens befogenheter i fråga om underrättelseinhämtning utökas. Detta hindrar inte skyddspolisen från att i egenskap av expertmyndighet eventuellt delta i en förundersökning som görs av en förundersökningsmyndighet.

De ökade befogenheterna för underrättelseinhämtning innebär att den laglighetsövervakning och parlamentariska kontroll som skyddspolisen omfattas av får större betydelse. Det här har beaktats i de separata lagstiftningspaketen om laglighetsövervakningen och den parlamentariska tillsynen. Det föreslås också i den nu aktuella propositionen att övervakningen av skyddspolisens verksamhet stärks. Förvaltningsutskottet framhåller för sin del hur viktigt det är att nå rätt balans mellan underrättelsebefogenheter och rättsskydd. Utskottet understryker dels vikten av en effektiv och framgångsrik underrättelseinhämtning till skydd för vår nationella säkerhet, dels behovet av fungerande, lagfästa rättsskyddsgarantier.

Utskottet behandlar lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning närmare i utskottets överväganden och detaljmotiveringen i detta betänkande.

4 Begreppet civil underrättelseinhämtning samt föremål, metoder och förutsättningar för underrättelseinhämtning

4.1 Om begreppet underrättelseinhämtning

Olika definitioner av underrättelseinhämtning diskuteras i början av försvarsministeriets betänkande "Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning" (Försvarsministeiret 2015). Enligt betänkandet kan underrättelseinhämtning avse informationsinhämtning som inriktas på offentliga och icke-offentliga källor och vars syfte är att kartlägga och öka förståelsen för olika hot, risker, möjligheter och förändringar såväl inom landet som utanför dess gränser. Målet med underrättelseverksamheten är att i ett tidigt skede inhämta sådan information som möjliggör att man har beredskap för och kan påverka hot, risker, eventuella händelseförlopp och förändringar. Underrättelseinhämtning omfattar informationsanalyser som kan bidra till att strukturera, minska och, i vissa fall, också utnyttja osäkerhetsmoment i säkerhetsmiljön.

Det här är en allmänt hållen definition, som i sig inte återger arten av den civila underrättelseinhämtning som avses i den nu aktuella propositionen. Mer konkret bestäms arten av varje lands underrättelseinhämtning utifrån hur lagstiftningen om underrättelseinhämtning och underrättelsebefogenheter ser ut. Allmänt taget kan lagstiftningarna om underrättelseinhämtning karakteriseras som defensiva eller offensiva. Det avgörande för kategoriseringen är huruvida underrättelseinhämtningen inriktas enbart på hot mot nationen eller därutöver också på information som aktivt främjar nationens intressen i förhållande till andra länder. Offensiv underrättelseinhämtning kan riktas exempelvis mot en främmande stats ekonomiska politik eller tekniska innovationer, i avsikt att utnyttja informationen av myndigheter eller näringsliv i det egna landet.

När man talar om civil och militär underrättelseinhämtning syftar man i regel på de organisationer som bedriver underrättelseinhämtning och på var de är placerade i förvaltningsorganisationen. Civila underrättelsetjänster utgör civila myndigheter och lyder normalt under det aktuella förvaltningsområdets ministerium. Med civil underrättelseinhämtning kan man å andra sidan också avse underrättelseinhämtning som riktas mot annat än militär verksamhet och militära hot. Det avgörande för definitionen av civil underrättelseinhämtning är då inte vilken förvaltningsgren underrättelsetjänsten tillhör, utan vilket slag av verksamhet föremålet för underrättelseinhämtningen bedriver.

Den civila underrättelseinhämtning som avses i propositionen (RP 202/2017 rd) är till sin natur defensiv. Civil underrättelseinhämtning utövas av skyddspolisen, som leds och övervakas av inrikesministeriet. Syftet med civil underrättelseinhämtning är enligt propositionen att inhämta och nyttja information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stöddas samt för att andra myndigheter ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten. Underrättelseinhämtningen riktas mot de allvarliga hot mot den nationella säkerheten som anges särskilt i föreslagna 5 a kap. 3 § i polislagen och 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Information om hot utnyttjas i bekämpningen av hoten, och i det syftet analyseras det till stöd för den högsta statsledningen och de myndigheter som ansvarar för avvärjandet av hoten.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Med kriminalunderrättelseinhämtning avses i regel underrättelseinhämtning som utförs av en brottsbekämpande myndighet i syfte att skaffa sådan information om brottslingar, brott och de förhållanden där ett brott har begåtts som är av betydelse för att ett brott ska kunna förhindras, avslöjas eller utredas. I en färsk utredning om tillståndet för kriminalunderrättelseinhämtningen avser begreppet inhämtning och analys av information om brottslighet och brott i syfte att stödja brottsbekämpningen. Begreppet kriminalunderrättelseinhämtning har inte definierats i lagstiftning, och det uppfattas relativt ofta avse inhämtning av bevis för en straffprocess eller informationsinhämtning som utförs före förundersökning och som anknyter till ett enskild brott eller en enskild brottsföretag. Med tanke på kriminalunderrättelseinhämtningen som helhet är det väsentligt att notera att en del av syftena med underrättelseinhämtningen inte är direkt kopplade till enskilda gärningar som uppfyller vissa rekvisit enligt strafflagen, utan snarare till brottslighet på ett allmännare plan. Kriminalunderrättelseinhämtningen har nära kopplingar till polisens brottsförebyggande verksamhet och till identifiering av fenomen och svaga signaler. (Rikostorjunnan tila. Selvityshankkeen loppuraportti. Polisstyrelsens publikationsserie 1/2018)

Det har inte föreskrivits om några särskilda befogenheter till underrättelseinhämtning till den del kriminalunderrättelseinhämtningen inte anknyter till enskilda brott som kan förhindras, avslöjas eller utredas. Kriminalunderrättelseinhämtningen på fenomennivå måste därför stödja sig exempelvis på polisens allmänna övervakning, som utifrån erhållen information kan inriktas på exempelvis brottsutsatta platser. Kriminalunderrättelseinhämtning som gäller fenomen kan dessutom basera sig på informationsutbyte på nationell eller internationell nivå samt på analys av befintlig information. Kriminalunderrättelseinhämtning får däremot inte riktas och riktas inte mot allvarliga hot mot den nationella säkerheten i det fall att hoten till sin art inte utgör brott.

4.2 Föremål för underrättelseinhämtning

I lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik finns bestämmelser om föremålen för underrättelseinhämtning. Underrättelseinhämtning genom de metoder för underrättelseinhämtning som avses i lagen får riktas endast mot de angivna föremålen. I lagen finns en uttömmande förteckning över föremålen.

Terrorism

Terrorism definieras allmänt som handlingar som begås i syfte att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning, otillbörligen tvinga offentliga organ eller en internationell organisation att utföra eller att avstå från att utföra en viss handling eller allvarligt destabilisera eller förstöra de politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land eller i en internationell organisation (se t.ex. FN:s säkerhetsråds resolution 1 566 (2004) och Europeiska unionens råds rambeslut 2002/475/RIF). Metoderna för underrättelseinhämtning ska få användas för att inhämta information om terrorism som fenomen eller om konkreta planer.

Information kan inhämtas om exempelvis fenomenet utländska stridande (om begreppet utländsk stridande, se FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014)) eller om stödjande av sådan verksamhet eller om vilka planer eller mål ledningen för en terroristorganisation har i fråga om Finland eller vilket slags attack som planeras, och vidare vilka personer som har kopplingar till en sådan organisations verksamhet och hur dessa styrs från utlandet. Metoderna för underrättelseinhämtning

Betänkande FvUB 36/2018 rd

ska också kunna användas för att inhämta information om terrorismrelaterad våldsinriktad radikaliserings. Information som inhämtas i tillräckligt god tid kan utgöra ett stöd när det gäller att förhindra attacker mot Finland eller mot någon främmande stat från Finland och att förebygga spridning av terrorverksamhet i eller från Finland.

Utländsk underrättelseverksamhet

Med främmande staters underrättelseinhämtning avses en främmande stats verksamhet som syftar till att främja den egna statens intressen eller att till skada för Finland eller en annan främmande stat inhämta information som målstaten har ett särskilt intresse av att hålla hemlig. Den information som den främmande staten försöker skaffa sig kan gälla till exempel Finlands utrikespolitik, säkerhetspolitik eller energipolitik, Finlands militära beredskap, samhällets kriställighet, försörjningsberedskapen och avancerad teknik med tillhörande forskning och produktutveckling. Främmande stater vill inte bara inhämta information, utan deras underrättelseverksamhet siktar också bland annat till att påverka beslutsfattandet när det gäller de nämnda sakerna, och syftet är då att främja deras egna intressen eller att skada Finlands eller någon annan främmande stats intressen.

Metoderna för underrättelseinhämtning kan användas för att skaffa information om hur en främmande stats underrättelseinhämtning fungerar, vem som handlar för den utländska underrättelsetjänstens räkning eller till dess förmån eller vilka deras öppna eller hemliga metoder och objekt för underrättelseinhämtning är. Information kan också inhämtas exempelvis om vilka mål och prioriteringar främmande stater har för den information som deras underrättelsetjänst ska inhämta om Finland. Metoderna kan också användas till att upptäcka och identifiera personer som avslöjar sekretessbelagd information för främmande staters underrättelsetjänst, personer som främmande staters underrättelsetjänster försöker värva eller påverka eller personer som på order eller instruktioner från en främmande stats underrättelsetjänst försöker påverka beslutsfattandet till skada för Finland eller en annan främmande stat. Vidare kan information inhämtas om underrättelseinhämtning riktad mot företag i syfte att förvärva företagens kunskapskapital för en främmande stats räkning.

Planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen

Med massförstörelsevapen avses vapen som konstruerats för att förintä stora människomassor, såsom exempelvis kemiska vapen, biologiska vapen och kärnvapen. Med hjälp av metoder för underrättelseinhämtning kan man skaffa information om till exempel förberedelser för eller planer på att tillverka eller förmedla massförstörelsevapen.

Planering, tillverkning, spridning och användning av sådana produkter med dubbel användning som avses i 2 § i lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996)

Med produkter med dubbel användning avses produkter, teknologi, tjänster och andra nyttigheter som vid sidan av sin normala civila användning eller tillämpning kan användas i syfte att utveckla eller tillverka massförstörelsevapen eller robotsystem eller i syfte att främja den allmänna militära potentialen. Det viktigaste målet för exportkontrollen av sådana produkter är en politik som siktar på icke-spridning av massförstörelsevapen.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Verksamhet som allvarligt hotar den demokratiska samhällsordningen

Enligt 2 § i grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Med verksamhet som hotar den demokratiska samhällsordningen avses sådana strävanden att störta demokratin där någon använder våldsmetoder, hot om våld, utpressning eller något annat förfaringssätt i strid med konstitutionen. Utöver demokratin innefattar grunderna för statskicket enligt Finlands grundlag konstitutionen, rättsstatsprincipen, fördelningen av statliga uppgifter och parlamentarismen. En central del av statens rättsordning utgörs av rättsnormerna, som styr samhällslivet (RP 188/2002 rd, s. 61).

Verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner

Med verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa avses sådan verksamhet där det potentiella antalet offer innebär att verksamheten kan anses rikta sig mer allmänt mot samhället eller den kollektiva känslan av säkerhet. I motsats till i fallet terrorism definieras verksamheten här neutralt i fråga om avsikt på så sätt att den som står bakom hotet inte förutsätts ha ett visst ändamål. Hotet kan uppstå till exempel om någon anlägger en brand, spränger eller sprider farliga kemikalier eller genom annan liknande allmänfarlig verksamhet. Information ska kunna inhämtas om exempelvis planer eller andra förberedelser i samband med vilka någon skaffar sprängämnen eller på ett avvikande sätt skaffar kemikalier eller ämnen som kan användas för framställning av explosiva varor. Eftersom det krävs att den hotande verksamheten ska rikta sig mot ett stort antal människor, ska civil underrättelseinhämtning med stöd av denna punkt inte kunna avse verksamhet som enbart hotar en enskild människa eller ett litet antal människor. Verksamhet som hotar liv eller hälsa för en enskild människas eller ett antal människor som utgör ett stort antal kan emellertid i enskilda fall utgöra exempelvis terrorism eller verksamhet som hotar stats- eller samhällsordningen. Det avgörande är bland annat den hotande verksamhetens bakomliggande motiv och de utsatta personernas ställning inom den statliga beslutsprocessen.

En främmande stats verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen

Med sådan verksamhet av en främmande stat som orsakar skada avses exempelvis verksamhet som på ett fientligt sinnat sätt försöker påverka beslutsfattandet i Finland. Den metodarsenal som en främmande stat har för sådan påverkan kan vara bred och den kan, beroende på det världspolitiska läget, variera mellan allt från politiska och ekonomiska medel samt metoder för informationspåverkan ända till taktisk försummelse av myndighetsverksamhet eller exceptionell aktivitet som saknar faktisk grund i omvärlden.

En främmande stat kan sträva efter att genomföra sina åtgärder så att målstaten inte kan vara säker på om det är fråga om en målinriktad operation som styrs av en främmande stat eller inte. Sådan verksamhet kan exempelvis vara att man försöker påverka den finska och utländska medborgaropinionen genom att systematiskt sprida felaktig information om Finlands politik i offentligheten. Information får då inhämtas om vilken eller vilka aktörer som står bakom den informationspåverkan som riktas mot Finland och om vad som är syftet med sådan verksamhet.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

En kris som hotar internationell fred och säkerhet

Med sådana kriser avses till exempel en situation som eskalerat till en väpnad konflikt i en främmande stat eller handlingar som förebådar hot om att freden kan brytas. Hot mot internationell fred och säkerhet kan uppkomma dels genom väpnade konflikter, dels också av många olika slag av bidragande faktorer såsom befolkningsutvecklingen, migrationsströmmar mellan stater, matbrist eller knappa naturresurser. En kris som hotar internationell fred och säkerhet kan också uppkomma av auktoritära regeringars och bräckliga demokratiers åtgärder där de begränsar de demokratiska institutionernas verksamhet och kringskar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. För att hota internationell fred och säkerhet ska en kris a priori ha större räckvidd än bara inom en stat och den ska ha åtminstone regionala återverkningar på de kringliggande staterna. Information ska kunna inhämtas exempelvis om hur krisen eller det politiska läget i berörda främmande stater utvecklas eller om vilka säkerhetspolitiska konsekvenser krisen eventuellt kan leda till för Finlands del.

Verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser

Enligt 1 § i lagen om civilpersonals deltagande i krishantering (1287/2004) deltar Finland i internationell krishantering bland annat för att förebygga och begränsa konflikter, avhjälpa de skador de åstadkommit och återställa ett fungerande samhälle samt för att lindra skadeverkningarna av storolyckor och naturkatastrofer.

Information kan inhämtas om handlingar som hotar krishanteringsinsatser eller de deltagande personerna. Informationsinhämtningen kan då gälla exempelvis förhållandena på insatsområdena och faktorer som påverkar den utsända personalens säkerhet. De kan gälla huruvida den från Finland utsända personalen hotas av en våldsattack eller var, när och av vem eventuella våldsdåd är planerade att genomföras.

Verksamhet som allvarligt hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och i samband med annan internationell verksamhet

Stater, EU och internationella organisationer har skapat olika samordnings- och samarbetsmekanismer för att bekämpa och hantera hot mot den inre säkerheten. De bygger på bilaterala och multilaterala avtal och samarbetsmekanismer. Avsikten är att stater kan ge varandra samt EU och internationella organisationer stöd och bistånd till exempel vid terroristbrott, naturolyckor, katastrofer och andra nödlägen eller vid hot om sådana. I Lissabonfördraget stärktes EU-staternas solidariska ansvar genom att det till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fogas en så kallad solidaritetsklausul (FEUF artikel 222) för sådana situationer.

Med verksamhet som hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och deltar i annan internationell verksamhet avses här sådan verksamhet eller förberedelse av verksamhet från en främmande stats eller enskild aktörs sida vars syfte är att skada exempelvis polisens sambandsmän eller andra personer som staten sänder utomlands. Information får inhämtas om huruvida det finns säkerhetshot mot dem som deltar i internationella stöd- och biståndsinsatser.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Internationell organiserad brottslighet som hotar samhällsordningen

Den verksamhet som avses i den här punkten kan exempelvis bestå i att den internationella organiserade brottsligheten infiltrerar statsförvaltningen och tar över centrala tjänster för att på det sättet påverka viktiga samhällsbeslut eller till exempel skaffar sig ekonomiskt eller politiskt inflytande genom köp av samhällsviktig infrastruktur eller samhällsvitala funktioner såsom elproduktion, avfallshantering eller transport- och speditörsföretag.

4.3 Befogenheter till underrättelseinhämtning

Beslut om befogenheter till underrättelseinhämtning

Enligt den föreslagna regleringen ska det krävas domstolstillstånd för användning av flera metoder för civil underrättelseinhämtning. Syftet med domstolskontrollen är att säkerställa att underrättelseverksamheten är lagenlig och beaktar de allmänna principerna och förutsättningarna för alla metoder för underrättelseinhämtning och de särskilda förutsättningarna för varje metod. Samtidigt ska också de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas. Kravet på förhandstillstånd av domstol är en viktig rättsskyddsgaranti, och det är därför väsentligt att domstolskontrollen är grundlig och trovärdig. Domstolen måste därför få de uppgifter som den behöver för en bedömning av tillståndsyrkandet. Underrättelsemyndigheten är skyldig att lämna domstolen dessa uppgifter och skyldig att påvisa att de allmänna principerna och de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av en metod för underrättelseinhämtning uppfylls.

Europadomstolen har utgått från att domstolskontroll är den bästa garantin för en korrekt och objektiv användning av metoder för underrättelseinhämtning och för att undvika godtycklig användning och inriktning av metoderna. Förvaltningsutskottet anser dock att Europadomstolen i sin avgörandep Praxis inte har tagit ställning till vilken instans som ska ges beslutsrätten i fråga om varje enskild metod för underrättelseinhämtning, utan att domstolen yttrat sig i frågan på ett mer allmänt plan. Enligt uppgift till utskottet hör beslutsrätten när det gäller exempelvis styrd användning av informationskällor till underrättelsemyndigheten själv också i andra länder som tillämpar Europakonventionen, medan praxisen i fråga om täckoperationer varierar från land till land.

Det är enligt förvaltningsutskottet motiverat att det separat för varje metod för underrättelseinhämtning avgörs om beslutsrätten hör till domstol eller till underrättelsemyndigheten och därmed till chefen för skyddspolisen. Den i propositionen aktuella indelningen av behörigheter motsvarar huvudsakligen fördelningen av beslutsrätten i fråga om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. i polislagen och i tvångsmedelslagen. Finland har en högt utbildad poliskår; skyddspolisen och särskilt dess juridiskt utbildade ledning inberäknad. Utskottet anser att vi i vårt land kan utgå från att myndigheterna håller sig inom lagens ramar när de sköter de uppgifter som samhället ålagt dem. Det finns ingen anledning att utan grund misstänka att de handlar godtyckligt eller inkorrekt. Myndighetskulturen i vårt land manar i hög grad till efterlevnad av lagstiftningen, och därutöver är tillsynen över myndigheterna effektiv och heltäckande. Lagstiftningen om underrättelseinhämtning fäster särskild uppmärksamhet vid tillsynen, och det föreskrivs bland annat om nya organ för laglighetskontroll och parlamentarisk tillsyn över underrät-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

telseinhämtningen. Dessutom föreslår förvaltningsutskottet att den i propositionen föreslagna lagstiftningen ändras till det bättre på många punkter.

Underrättelsebefogenheter som grundar sig på 5 kap. i polislagen

Hemliga metoder för inhämtande av information är enligt 5 kap. i gällande polislagen teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och styrd användning av informationskällor.

Kännetecknande för de hemliga metoderna är att de används utan att målpersonen vet om det. Bestämmelserna i polislagens 5 kap. beaktar även aspekter i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter, vilket bland annat innebär att en domstol deltar i beslutsfattandet.

De hemliga metoder för inhämtande av information som nämns i polislagens 5 kap. är användbara och effektiva även vid underrättelseinhämtning och utgör en god utgångspunkt för befogenheterna för underrättelseinhämtning i den nya lagstiftningen.

Metoderna för underrättelseinhämtning i det nya 5 a kap. i polislagen bygger delvis i fråga om definitioner och metoder på de hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i samma lag. I 5 a kap. i lagförslaget föreskrivs däremot om beslut om och förutsättningar för användning av metoderna i civil underrättelseinhämtning.

Helt nya befogenheter

Metoder för underrättelseinhämtning är också de i det föreslagna 5 a kap. i polislagen nämnda metoderna platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering och kvarhållande av en försändelse för kopiering. Bestämmelser om dessa metoders definitioner, om beslutsfattandet gällande dem och om förutsättningarna för användning av dem finns i nämnda 5 a kap. I lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreskrivs dessutom om en helt ny form av inhämtning, nämligen underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Förvaltningsutskottet behandlar befogenheterna närmare i detaljmotiveringen, och tar i det här sammanhanget endast upp täckoperationer och bevisprovokation genom köp.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp

Enligt den föreslagna regleringen ska det krävas domstolstillstånd för användning av vissa metoder för civil underrättelseinhämtning. Det gäller teknisk avlyssning av personer som berövats sin frihet, optisk observation av personer som berövats sin frihet, teknisk spårning av person, teknisk observation av utrustning, teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, platsspecifik underrättelseinhämtning i hemfridsskyddade lokaler eller motsvarande platser och teleövervakning av någon annan än en statlig aktör.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Enligt 5 a kap. 18 § och 20 § i förslaget till polislag ska däremot chefen för skyddspolisen i stället för en domstol besluta om en täckoperation och om bevisprovokation genom köp. Grundlagsutskottet ansåg det motiverat att beslut om en täckoperation och om bevisprovokation genom köp anförtros domstolen.

Enligt en utredning till lagutskottet kan täckoperationer vara mycket långvariga och känsliga. Operationerna kräver ett högt mått av förtroende. För att garantera att den som utför en täckoperation inte hotas till liv eller säkerhet är det därför viktigt att minimera antalet personer som känner till operationen.

Eftersom beslut om en täckoperation enligt den föreslagna bestämmelsen endast kan fattas för sex månader åt gången, kommer det under en långvarig operation att fattas flera beslut. Om en domstol skulle fatta beslut om en täckoperation, kunde en och samma täckoperation bli behandlad av flera domare, varvid också antalet personer som känner till operationer skulle öka.

Dessutom har lagutskottets uppmärksamhet fästs vid att inte heller täckoperationer som enligt den gällande polislagen utförs i syfte att förebygga och avslöja brott förutsätter beslut av domstol. Endast om avsikten är att information som fåtts genom en täckoperation ska användas i rättegång såsom en utredning till stöd för att någon är skyldig, ska den polisman som fattat beslut om täckoperationen låta domstolen avgöra om det fanns förutsättningar för en täckoperation. Syftet med en täckoperation inom civil underrättelseinhämtning är dock inte att inhämta utredningar till stöd för att någon är skyldig. Lagutskottet har likaså uppmärksamgjorts på att underrättelsetillsynsombudsmannens rättsliga efterhandskontroll täcker användningen av såväl metoder som domstolen beslutat om som alla andra metoder för underrättelseinhämtning. Ombudsmannens tillsyn är således heltäckande. Dessutom förutsätts att underrättelsetillsynsombudsmannen informeras om varje yrkande och beslut om användning av en metod för underrättelseinhämtning.

Lagutskottet har uppmärksamgjorts på att de nämnda omständigheterna också gäller beslut om bevisprovokation genom köp. Bevisprovokation genom köp är en okonventionell befogenhet, som innebär att en underrättelsetjänsteman ges rätt att utan tjänsteansvar bryta mot vissa straffrättsliga förbud. Syftet med bevisprovokation genom köp är inte att utföra en civilrättslig rättshandling, utan att inhämta information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Bevisprovokation genom köp måste utföras under hemlighållande av identiteten för den som utför handlingen.

Lagutskottet anser att det finns goda grunder såväl för att en domstol ska besluta om täckoperationer och bevisprovokation genom köp som för att beslutet ska fattas av chefen för skyddspolisen. Samtidigt måste det säkerställas att underrättelsetillsynsombudsmannen får de resurser som krävs för en effektiv och heltäckande tillsyn. Utifrån lagutskottets utlåtande har förvaltningsutskottet stannat för att den inte förordar en ändring av propositionens förslag i fråga om beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp.

Förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning

I det föreslagna 5 a kap. 4 § 1 mom. i polislagen anges som ett för alla metoder allmänt villkor för användning att "det med fog kan antas att man genom metoden kan få information om sådan verk-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

samhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten". Utifrån grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att det som en förutsättning för varje metod för underrättelseinhämtning anges att användning av metoden är nödvändig för att inhämta information om den verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtningen.

Utskottet föreslår att samma nödvändighetskrav införs i bestämmelserna om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Grundlagen tillåter inte heller allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamheten.

De allmänna polisrättsliga principerna gäller med stöd av polislagen de metoder för underrättelseinhämtning som avses i 5 a kap. i lagen. Förvaltningsutskottet föreslår att principerna utsträcks också till underrättelseinhämtning som avser datatrafik. De principer som avses är principen om ändamålsbundenhet, proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet. Vidare föreslår utskottet att respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska nämnas i lagen, liksom också ett allmänt förbud mot allt slag av diskriminering. I det senare sammanhanget hänvisar utskottet i likhet med grundlagsutskottet särskilt till förbudet mot profilering.

Nödvändighetskravet innebär dels att en inskränkning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är tillåten bara om det inte är möjligt att inhämta information genom mindre ingrepp, dels att informationsinhämtningen gör intrång på meddelandehemligheten så riktad och begränsad som möjligt. Förvaltningsutskottet anser att det vid en bedömning av detta krav måste beaktas att det inte förekommer andra befogenheter till civil underrättelseinhämtning än de som nämns i 5 a kap. i polislagen och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Det betyder att skyddspolisen, i den civila underrättelseinhämtning som hör till dess uppgifter, nödvändigt måste använda de lagfästa metoderna för underrättelseinhämtning, eftersom skyddspolisen i praktiken inte har tillgång till andra metoder, vid sidan av de öppna källorna. Enligt utskottets uppfattning finns det i en specifik situation i regel inga alternativa metoder att tillgå. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik är normalt den metod för underrättelseinhämtning som ska väljas i sista hand, men när det är frågan om ett hot mot datatrafiken finns det inga andra användbara alternativ. Den föreslagna lagstiftningen förutsätter att skyddspolisen motiverar varför det är nödvändigt att rikta underrättelseinhämtning mot ett visst föremål och varför det är nödvändigt att använda en viss metod för underrättelseinhämtning.

Syftet med de ändringar som förvaltningsutskottet gör till följd av grundlagsutskottets utlåtande är inte att hindra den civila underrättelseinhämtningen. Det är uttryckligen fråga om en lagstiftning som ålägger skyddspolisen att bedriva underrättelseverksamhet. Den föreslagna lagstiftningen ska skapa förutsättningar för en effektiv och framgångsrik underrättelseverksamhet till skydd för den nationella säkerheten, och den har konsekvenser som tryggar också de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Grundlagsutskottet har i sin anmärkning om lagstiftningsordningen förutsatt att det ställs upp ett nödvändighetskrav som allmän förutsättning för underrättelseverksamheten. I fråga om detta nödvändighetskrav konstaterar utskottet att en inskränkning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är tillåten bara om det inte är möjligt att inhämta information genom mindre in-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

grepp. Som ovan sagt finns det inom den civila underrättelseinhämtningen i praktiken aldrig annat än i yttersta undantagsfall tillgång till medel som gör mindre ingrepp än de metoder för underrättelseinhämtning som anges i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande betonat rättsskyddsaspekterna utan att vidare granska deras betydelse för det krav på effektivitet och resultat som ställs på underrättelseverksamheten. Detta är dock inte helt undantagslöst, utan av utlåtandet framgår också att det förutsätts att underrättelseverksamheten är effektiv och ger resultat.

Förvaltningsutskottet framhåller att syftet med användningen av metoder för underrättelseinhämtning inte är att inhämta information om brott. Genom reformen kommer fokus för skyddspolisens verksamhet och befogenheter att allt starkare läggas på underrättelseverksamheten. Det är ett av skälen till att skyddspolisen fräntas befogenheterna till förundersökning och tvångsmedel. Det är likväl möjligt att skyddspolisen under användning av täckoperationer och andra metoder för underrättelseinhämtning får upplysningar om brott. Enligt lagförslaget ska skyddspolisen likväl inte informera förundersökningsmyndigheten, det vill säga polisen, om alla brott som uppdagas. För dessa fall föreslås det en slags brandväggsbestämmelse i den föreslagna 5 a kap. 44 § i polislagen.

4.4 Förbud mot underrättelseinhämtning

Enligt 12 § i förslaget till lag om underrättelseinhämtning avseende datatrafik får underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte riktas mot ett meddelande vars avsändare och mottagare befinner sig i Finland eller mot sådana uppgifter som avsändaren, mottagaren eller den som lagrat informationen har skyldighet eller rätt att vägra vittna om med stöd av vissa bestämmelser i rättegångsbalken som det hänvisas till i bestämmelsen. Grundlagsutskottet menar i sitt utlåtande (GrUU 35/2018 rd) att det utifrån bestämmelsens ordalydelse inte framgår klart att exempelvis kommunikation mellan en brottsmisstänkt och dennes biträde i sin helhet omfattas av förbudet mot underrättelseinhämtning på samma sätt som det omfattas av förbudet mot avlyssning enligt 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen. Enligt grundlagsutskottet måste det säkerställas att förbudet mot underrättelseinhämtning inte är mer begränsat än i tvångsmedelslagen.

Den föreslagna 5 a kap. 41 § i polislagen innehåller bestämmelser om förbud mot avlyssning och observation vid civil underrättelseinhämtning. Förbuden gäller bland annat teleavlyssning, det vill säga andra underrättelsemetoder än den underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Den föreslagna 12 § om förbud mot underrättelseinhämtning hänvisar till 17 kap. 13, 14, 16, 20 och 22 § 2 mom. i rättegångsbalken. Den centrala bestämmelsen i fråga om förhållandet mellan en brottsmisstänkt och dennes biträde samt rätten att vägra vittna är 17 kap. 13 § i rättegångsbalken. Den föreslagna 5 a kap. 41 § i polislagen innehåller bestämmelser om förbud mot avlyssning och observation vid civil underrättelseinhämtning. I 41 § hänvisas det till motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken.

När det gäller förbudet mot avlyssning i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen är 1 punkten i den paragrafens 1 mom. central i det nu aktuella sammanhanget. Enligt den punkten får tvångsmedel som avses i 1 mom., däribland teleavlyssning, inte riktas mot meddelanden mellan en misstänkt

Betänkande FvUB 36/2018 rd

och hans eller hennes rättsliga biträde som avses i 17 kap. 13 § 1 eller 3 mom. i rättegångsbalken. Lagutskottet anser att eftersom det i 12 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik hänvisas till 17 § 3 mom. i rättegångsbalken i fråga om förbud mot underrättelseinhämtning, täcks meddelanden mellan en misstänkt och hans eller hennes rättsliga biträde i princip på ett likartat sätt som genom förbudet mot avlyssning i 52 § i tvångsmedelslagen, trots skillnaderna i bestämmelsernas lagstiftningsteknik. Detsamma gäller den föreslagna 5 a kap. 41 § i lagförslag 1.

Lagutskottet konstaterar att de förbud mot underrättelseinhämtning som avses i 12 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och de förbud mot avlyssning och observation som avses i den föreslagna 5 a kap. 41 § i polislagen inte heller i övrigt till sitt innehåll är identiska med de avlyssningsförbud som avses i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen. I det här sammanhanget fäster lagutskottet uppmärksamheten vid 10 kap. 52 § 2 mom. 1 punkten i tvångsmedelslagen, enligt vilken avlyssning inte får riktas mot de meddelanden mellan en misstänkt och dennes närstående som avses i 17 kap. 17 § 1 mom. i rättegångsbalken. I 12 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i den föreslagna 5 a kap. 41 § i polislagen ingår inga hänvisningar till 17 kap. 17 § i rättegångsbalken.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det, med avvikelser från det som i polislagen och tvångsmedelslagen föreskrivs om förhindrande, avslöjande och utredande av brott, inte är meningen att metoder för underrättelseinhämtning ska riktas mot en brottsmisstänkt eller en förmodad framtida gärningsman. I civil underrättelseverksamhet är det nämligen fråga om att inhämta information om verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten och om parter och personer som har kopplingar till verksamheten. Att regleringen är annorlunda grundar sig också enligt propositionens allmänna motivering på att det i det inledande stadiet av ett underrättelseuppdrag kan vara svårt att identifiera vilken ställning föremålen för underrättelseinhämtningen har. Motiveringen är relevant, och kan också gälla andra personer, även om de omfattas av förbudet mot underrättelseinhämtning. I de föreslagna bestämmelserna har vissa personer som har rätt eller skyldighet att vägra vittna utesluts från förbudet. I 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen gäller förbudet mot avlyssning och observation inte meddelanden mellan en misstänkt och vissa personer. Vid en bedömning och jämförelse av paragraferna måste man beakta att det vid användning av en metod för underrättelseinhämtning i en underrättelsesituation inte är frågan om förundersökning av ett brott som misstänks ha begåtts. Det är inte heller fråga om sådan avlyssning eller observation eller granskning av ett lagrat meddelande som avses i 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen, varvid det är motiverat att i bestämmelserna tala om meddelanden. I den nämnda paragrafen i tvångsmedelslagen har dessutom de personer som omfattas av förbudet indelats i två grupper, baserat på brottets svårighetsgrad. Förvaltningsutskottet konstaterar av dessa skäl att bestämmelserna om underrättelseinhämtning inte direkt kan bygga på 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen.

4.5 Underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning

Underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning har, i dess egenskap av rättsmedel, kopplats till att den enskilde ska ha möjlighet att låta pröva lagligheten i myndighetsverksamheten. Skyldigheten att underrätta föremålet för underrättelseinhämtningen är dock inte ovillkorlig, eftersom underrättelsen kan äventyra de långsiktiga målen på grund av vilka använd-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

ningen av underrättelseinhämningsmetoden inleddes. Enligt den föreslagna 5 a kap. 47 § i polislagen ska den person som varit föremål för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation samt kopiering som riktas mot ett meddelande eller sådan kopiering av en försändelse som riktas mot ett meddelande utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen efter det att syftet med användningen av metoden för underrättelseinhämtning har nåtts. Den som varit föremål för underrättelseinhämtning behöver inte underrättas om systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, en täckoperation, bevisprovokation genom köp, styrd användning av informationskällor, platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering som riktas mot annat än ett meddelande eller kopiering av en försändelse som riktas mot annat än ett meddelande. Undantagna från skyldigheten är också situationer där en statlig aktör har varit föremål för användningen av en metod för underrättelseinhämtning.

Enligt motiveringen till bestämmelsen ska underrättelsen vara preciserad på ett sådant sätt att föremålet vid behov kan ta reda på orsaken till att en metod för underrättelseinhämtning har använts mot personen. I underrättelsen ska nämnas till exempel vilken metod för underrättelseinhämtning som använts samt var och när den använts. Taktiska och tekniska detaljer om informationsinhämtningen behöver myndigheten dock inte avslöja. Underrättelsen till föremålet ska kunna göras till exempel per brev till dennes senast kända adress.

Underrättelsen ska göras senast ett år från det att användningen av underrättelseinhämningsmetoden avslutades. Underrättelsen får skjutas fram eller utebli om domstolen ger tillstånd till det. Uppskov kan beviljas för högst två år åt gången om det är motiverat för att trygga pågående användning av en metod för underrättelseinhämtning eller för att garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa. Domstolen får besluta att underrättelsen helt ska utebli, om det är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten eller liv eller hälsa.

Bestämmelser om underrättelse om underrättelseinhämtning som avser datatrafik föreslås i 20 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Om myndigheten vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik manuellt har klarlagt innehållet i ett förtroligt meddelande som en person som befinner sig i Finland har sänt eller tagit emot eller i information som en sådan person har lagrat, ska personen underrättas om underrättelseinhämtningen, med iakttagande av vad som i 5 a kap. i polislagen föreskrivs om underrättelse om teleavlyssning. Skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik föreligger emellertid inte, om informationen har utplånats med stöd av den utplåningsskyldighet som föreskrivs i lagen (dvs. med stöd av 9 § 2 mom. eller 15 §). Den i lagen avsedda skyldigheten att utplåna informationen gäller den information som omfattas av förbudet mot underrättelseinhämtning (inhemsk kommunikation och vissa yrkesgruppers kommunikation, om den enligt rättegångsbalken är förknippad med rätt eller skyldighet att vägra vittna), information som är oväsentlig för den nationella säkerheten och information som inhämtats med stöd av ett beslut som fattats i en brådskande situation men senare upphävs av domstol.

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik liknar teleavlyssning och teleövervakning på så sätt att avsikten är att inhämta information om ett meddelande och dess identifieringsuppgifter. När det gäller teleavlyssning och teleövervakning ska enligt den gällande 5 kap. 58 § i polislagen och 10 kap. 60 § i tvångsmedelslagen enbart den person underrättas som har berörts av en informationsinhämningsmetod som använts i syfte att förhindra, avslöja eller utreda personens brott.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Man behöver alltså inte underrätta det stora antal utomstående som den person som är föremål för informationsinhämtningen under tiden för teleavlyssning eller teleövervakning har kommunicerat med och vars kommunikationshemlighet informationsinhämtningsmetoden alltså också har ingripit i. Vid exempelvis teleövervakning är det normalt att det av teleövervakningsuppgifterna framgår att den som varit föremål för metoden har haft kontakt med hundratals andra teleterminaler genom sin teleterminal. Det finns ingen skyldighet att underrätta användarna av dessa teleterminaler, eftersom de inte varit föremål för informationsinhämtningen och det skulle kräva orimliga resurser att underrätta dem. Om det hade föreskrivits om skyldighet att underrätta utomstående om teleövervakning och teleavlyssning, skulle det, till följd av de resurser underrättelseskyldigheten kräver, inte vara förnuftigt att överhuvudtaget använda dessa metoder.

Indelningen i övervakningsobjekt och utomstående har accentuerad relevans vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik, eftersom den till sitt väsen avviker från andra metoder för underrättelseinhämtning som riktas mot kommunikation. Vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik är föremålet för inhämtningen i regel inte en med samma noggrannhet specificerad teleterminal som vid teleavlyssning eller teleövervakning, utan underrättelseinhämtningen riktas i första hand mot ett datatrafikflöde. Så kallad sidoinformation kan vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik anknyta till en enskild kommunikationshändelse, som till följd av dirigeringen av datatrafiken slumpmässigt fångas in av sökbegreppen. Antalet utomstående personer som momentant kan beröras av underrättelseinhämtning som avser datatrafik är därför avsevärt större än vid de andra nämnda metoderna. Även om det för underrättelseinhämtning som avser datatrafik föreskrivs om skyldighet att underrätta utomstående som slumpmässigt berörts av inhämtningen, kommer det inte att vara praktiskt möjligt att uppfylla skyldigheten. I de stater där det lagstiftats om underrättelseinhämtning som avser datatrafik har det därför veterligen inte ställts upp någon skyldighet att informera utomstående som slumpmässigt berörts av underrättelseinhämtningen. Det skulle göra användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik omöjlig. Också Europadomstolen har enligt uppgift i sin avgörandepraxis gjort klart att det vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte går att förutsätta att underrättelse om inhämtningen ska lämnas på samma grunder som gäller för andra metoder för underrättelseinhämtning (dom i målet Big Brother Watch och andra mot Förenade kungariket, punkt 317). Europadomstolen har enligt uppgift inte intagit den ståndpunkten att andra än uttryckligen den som varit föremål för hemlig informationsinhämtning ens i princip ska underrättas om inhämtningen. Föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik är exempelvis inte en person som momentant och ytligt faller inom underrättelseinhämtningens verkningsområde och vars uppgifter utplånas automatiskt utan att ett mänskligt öga ser dem.

Förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik utgår enligt utskottet helt motiverat från att någon underrättelseskyldighet inte föreligger, om den information som erhållits genom inhämtning som avser datatrafik utplånas omgående utan att den på något sätt har utnyttjats. Det bästa sättet att skydda utomståendes rättigheter är enligt propositionen att förstöra informationen så snabbt som möjligt. Alternativet vore att underrättelsemyndigheten förvarar informationen och fortsätter behandla den, så att den kan underrätta den berörda personen om att uppgifter om denne behandlats. En sådan fortsatt behandling i syfte att göra det möjligt att underrätta en utomstående innebär att dennes identitet och kontaktuppgifter måste inhämtas, vilket i annat fall inte vore nödvändigt.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Som ett exempel på konsekvenserna av en utvidgad underrättelseskyldighet kan man ta en situation där ett allmänt tillgängligt digitalt diskussionsforum utnyttjas för kodad kommunikation som avser förberedelse av terroristisk verksamhet. Endast en liten del av diskussionerna och de diskuterande personerna har kopplingar till verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten, medan flertalet av dem som diskuterar omedelbart kan konstateras vara oskyldiga utomstående. Enligt 15 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik ska information som anknyter till den senare gruppen och som fås genom en metod för underrättelseinhämtning utplånas utan dröjsmål efter att det framgått att den inte behövs för att skydda den nationella säkerheten. Om det i lagen skulle föreskrivas om skyldighet att informera också dessa personer om underrättelseinhämtningen, skulle underrättelsemyndigheten i praktiken påföras skyldighet att utreda identiteten hos personer som kommunicerar anonymt eller under ett användarnamn. Av detta följer också att underrättelsemyndigheten kunde koppla diskussioner som är avsedda att vara förtroliga till vissa fysiska personer. En sak för sig är dessutom att identiteten för personer som kommunicerar anonymt inte låter sig utredas helt utan problem. Det skulle i praktiken kräva metoder för underrättelseinhämtning som ingriper i integritetsskyddet och att registren granskas på ett sätt som strider mot syftet med dem. Detta förfarande skulle innebära ett avsevärt större ingrepp i skyddet för privatlivet än om uppgifterna om utomstående omgående och slutgiltigt förstördes av underrättelsemyndigheten.

Det vore lika problematiskt om underrättelsemyndigheten var skyldig att underrätta utomstående om sådant material som omfattas av förbudet mot underrättelseinhämtning enligt 12 § i lagförslag 2 och som oavsiktligt inhämtats, trots att det förutsätts att materialet ska utplånas omgående. Enligt den paragrafen får underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte riktas mot information som omfattas av källskyddet för journalister, advokatsekretessen, läkarens tystnadsplikt eller biktthemligheten för präster. Om underrättelsemyndigheten trots förbudet kommer över sådan information, ska den med stöd av 15 § utplånas utan dröjsmål utan att utnyttjas på något sätt. Om underrättelsemyndigheten handlar på något annat sätt, det vill säga utnyttjar informationen, begår den ett allvarligt tjänstebrott. Brott mot lagstiftningen kan inte förhindras genom normer. Utgångspunkten är dock att myndigheterna följer lagstiftningen och handlar inom ramen för sina befogenheter. Och tjänstebrott leder till straffrättsligt ansvar. Förbudet mot underrättelseinhämtning, utplåningsskyldigheten och utnyttjandeförbudet är alla absoluta, vilket betyder att de inte får åsidosättas på några grunder (jfr 5 kap. i polislagen och tvångsmedelslagen). Om underrättelsemyndigheten i stället skulle påföras skyldighet att underrätta exempelvis en journals hemska informationskälla om underrättelseinhämtningen, skulle det betyda att myndigheten måste ta reda på källans identitet för att kunna underrätta denna. Det vore enligt utredning till utskottet ett brott mot källskyddet, vilket annars inte skulle vara möjligt enligt lagförslaget.

Europadomstolen har enligt uppgift i ett flertal avgöranden tagit ställning till hur underrättelseskyldigheten påverkas av att information som erhållits genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik utplånas. I beslutet i ärendet Weber och Saravia mot Tyskland (punkter 51—54) ansåg Europadomstolen att en underrättelsemyndighet inte behöver åläggas skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik, om den inhämtade informationen har förstörts innan den på något sätt har utnyttjats. I ett färskt avgörande gällande målet Centrum för Rättvisa mot Sverige tog Europadomstolen ställning till den svenska lagstiftningen om signalspanning, som i fråga om förbud mot underrättelseinhämtning, förstörelseskyldighet och underrättelseskyldighet enligt uppgift är nästan identisk med de finska lagförslagen, med den skillnaden att

Betänkande FvUB 36/2018 rd

underrättelseskyldigheten är mer omfattande i Finland än i Sverige. Europadomstolen ansåg att Sveriges lagstiftning var godtagbar med avseende på Europakonventionens bestämmelser.

Förvaltningsutskottet anser att skyldigheten att informera om underrättelseinhämtning är en viktig garanti för att den som blir föremål för inhämtning kan utnyttja förefintliga rättsmedel. Möjligheten att utnyttja rättsmedel är likväl inte oskiljaktigt kopplad till frågan om hur omfattande underrättelseskyldigheten är. I sitt avgörande i fallet Kennedy mot Förenade kungariket konstaterar Europadomstolen att inte ens ett fullständigt uteslutande av underrättelseskyldigheten strider mot Europakonventionen, om det samtidigt har föreskrivits att vem som helst som ens misstänker att han eller hon blivit föremål för underrättelseinhämtning har möjlighet att låta en oberoende instans undersöka lagligheten i underrättelseinhämtningen. Europadomstolen har senare bekräftat denna linje i samtliga fall som gällt underrättelseinhämtning som avser datatrafik (Sacharov mot Ryssland, Szabo och Vissy mot Ungern, Centrum för Rättvisa mot Sverige och Big Brother Watch och andra mot Förenade kungariket). Förvaltningsutskottet konstaterar att det i 12 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (RSv 199/2018 rd) föreskrivs, på det sätt Europadomstolen avser i avgörandet, om rätt för var och en att låta undersöka lagenligheten i civil underrättelseinhämtning. Utskottet anser att utplåning av information som erhållits genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska ha som konsekvens att någon underrättelse om inhämtningen inte behöver göras.

Med stöd av det föreslagna 5 a kap. i polislagen behöver underrättelse om inhämtning inte lämnas vid underrättelseinhämtning utomlands. Förvaltningsutskottet går närmare in på detta i detaljmotiven nedan. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik utgör inte informationsinhämtning utomlands på det sätt som avses i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning.

5 Internationellt samarbete inom underrättelsevärlden samt nationellt myndighetssamarbete

Det är enligt förvaltningsutskottet viktigt att skyddspolisen bedriver ett omfattande bilateralt och multilateralt samarbete med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster. Samarbetet ska säkerställa tillgången till utländska underrättelser som behövs för upprätthållandet av den nationella säkerheten. De allvarigaste hoten mot Finlands nationella säkerhet är så gott som utan undantag av utländskt ursprung eller har starka gränsöverskridande kopplingar. Ett tecken på att hoten blir allt mer internationella är, enligt utredning till utskottet, att skyddspolisens internationella meddelandetrafik ökat fyrfaldigt mellan 2001 och 2013. Också därefter har meddelandetrafiken ständigt ökat kraftigt.

Förvaltningsutskottet konstaterar att information om gränsöverskridande hot inte kan inhämtas enbart genom de finländska myndigheternas egna insatser, utan det måste anses som ett slags livsvillkor för skyddet av det finländska samhället att det internationella samarbetet löper smidigt och att vi har tillräckliga möjligheter att få information genom utländska säkerhetsmyndigheter. Det finns dock ingen internationell förpliktelse till utbyte av underrättelseinformation, utan informationsutbytet grundar sig på inbördes förtroende mellan de olika ländernas säkerhetsmyndigheter och på frivillighet och ömsesidighet. Det kan anses klart att ingen främmande stat är villig att upprepat förse Finland med information som är nödvändig för vår nationella säkerhet, om Finland inte i sin tur har möjlighet att lämna ut uppgifter som behövs för att trygga den andra statens vi-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

tala intressen. Det har exempelvis i samband med den senaste tidens terrordåd i Europa på bred front betonats att förhindrandet av attacker kräver att säkerhetsmyndigheterna i olika länder delar med sig av information effektivare än i nuläget.

I det här sammanhanget vill förvaltningsutskottet också hänvisa till det som sägs i detaljmotiven nedan.

6 Skydd för hemfriden

De metoder för underrättelseinhämtning som enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning är av betydelse med avseende på skyddet för hemfriden är systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperation, bevisprovokation genom köp och platsspecifik underrättelseinhämtning. I motiven sägs att ingen av de ovan nämnda metoderna får riktas mot utrymmen som används för stadigvarande boende. Det är tillåtet att använda metoderna täckoperation och bevisprovokation genom köp i en bostad endast om tillträde till eller vistelse i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. I propositionens motiv till lagstiftningsordning anser regeringen att dessa metoder därmed inte riktar sig mot kärnområdet för det skydd för hemfriden som avses i grundlagen.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande omfattar den grundlagstryggade hemfriden i princip alla slag av utrymmen som används för boende av permanent natur. Grundlagsutskottet noterar att regeringen valt uttrycket utrymme som används för stadigvarande boende i samband med bestämmelserna om befogenheter i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Grundlagsutskottet har ansett att ett sådant begrepp kan användas exempelvis när uttrycket "ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende" förstås avse hemfrid i konstitutionell mening och täcker alla slag av utrymmen för boende av permanent natur. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet måste precisera bestämmelserna för att eliminera den konflikt med grundlagsutskottets tolkningspraxis som framgår av motiven. Förvaltningsutskottet föreslår till följd av grundlagsutskottets utlåtande att lagförslaget ändras på det sätt som framgår av detaljmotiven nedan.

Den nu föreslagna regleringen avviker från regleringen i 5 kap. i polislagen, som grundlagsutskottet bedömt tidigare, på så sätt att det nu inte är fråga om någon konkret specificerad misstanke om brott, skriver grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Befogenheten gäller således inte sådan utredning av brott som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen. Befogenheten att utföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp i hemfridsskyddade lokaler har i lagförslaget kopplats till ett krav på aktiv medverkan från den som använder bostaden. Grundlagsutskottet har ansett det problematiskt med en lagstiftningsmetod som grundar sig på samtycke, och poängterat hur viktigt det är att vara mycket återhållsam med att godkänna samtycke som rättslig grund för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta krav på återhållsamhet understryks ytterligare i det fall att bestämmelsen om en grundläggande fri- eller rättigheter är förknippad med en så kallad kvalificerad lagreservation, vilket är fallet när det gäller skyddet för hemfriden. Förfarandet är enligt grundlagsutskottet inte utan vidare förenligt med rättsstatsprincipen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen, där det sägs att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Dessutom ska befogenheten att ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter alltid läggas fast i en tillräckligt noggrant avgränsad lag med ett exakt tillämpningsområde. Utskottet har krävt att en lag

Betänkande FvUB 36/2018 rd

som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara exakt och noga avgränsad, att den föreskriver hur samtycket ges och hur det återtas och att det säkerställs att samtycket är genuint och ges av fri vilja. I det nu aktuella förslaget är det inte frågan om ett sådant samtycke. Förvaltningsutskottet föreslår i detaljmotiven att lagförslaget ändras på det sätt grundlagsutskottet förutsätter.

7 Skydd för personuppgifter

I propositionen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) föreslås det ändringar i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003). Avsikten är att behandlingen av personuppgifter inom skyddspolisens också i fortsättningen ska regleras i den lagen, som föreslås bli ändrad genom proposition RP 242/2018 rd.

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Till den del det inte föreskrivs om behandling av uppgifter som skyddspolisens får i polislagen eller i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik, tillämpas bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

När skyddspolisens i sin verksamhet, det vill säga skyddandet av den nationella säkerheten, behandlar personuppgifter tillämpas som allmän lag lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018, nedan också lagen om behandling av personuppgifter i brottmål), med undantag av 10 § 2 mom., 54 § och 7 kap. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Samtidigt trädde också dataskyddslagen (1050/2018) i kraft. Den tillämpas inte när behandlingen av personuppgifter hör till tillämpningsområdet för lagen om behandling av personuppgifter i brottmål.

I sitt utlåtande om den nu aktuella propositionen hänvisade grundlagsutskottet till sitt utlåtande om lagen om behandling av personuppgifter i brottmål GrUU 26/2018 rd. Grundlagsutskottet sade i det utlåtande att trots att utskottet inom tillämpningsområdet för EU:s allmänna dataskyddsförordning har justerat sin ståndpunkt visavi skyddet för personuppgifter särskilt när det gäller kravet på bestämmelser i lag, är det betydelsefullt att polisdirektivet till skillnad från den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen inte innehåller några detaljerade bestämmelser som skulle utgöra en tillräcklig rättslig grund för skyddet av privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen (GrUU 26/2018 rd, s. 3—4, se också GrUU 14/2018 rd, s. 6—7). Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om behandling av personuppgifter fortfarande bör analyseras utifrån utskottets tidigare praxis med fokus på exakta och heltäckande bestämmelser på lagnivå i en kontext som den här, där det finns ett känsligt samband med de grundläggande fri- och rättigheterna (se även GrUU 14/2018 rd, s. 6). Relevant i detta avseende var också att förslaget till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten är en lag som blir tillämplig som allmän lag på sitt tillämpningsområde, och som ska kompletteras med speciallagstiftning för olika förvaltningsområden (GrUU 26/2018 rd, s. 3—4). Utskottet påpekade också att utvidgningen av lagens tillämpningsområde till upprätthållande av den nationella säkerheten uppfyller den konstitutionella förpliktelsen om tryggnad av personuppgifter också i detta avseende (GrUU 26/2018 rd, s. 4).

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Vid bedömningen av propositionen om lagen om användning av flygpassageraruppgifter för bekämpning av terroristbrott och grov brottslighet och till vissa lagar som har samband med den (RP 55/2018 rd) hänvisade grundlagsutskottet till att det lagförslaget var tänkt att utgöra sådan kompletterande speciallagstiftning (GrUU 29/2018 rd, s. 2—3). Enligt utskottets uppfattning tyder det som sägs i den nu aktuella propositionens motiv till lagstiftningsordning på ett liknande regleringsmönster. Såväl den gällande som den under beredning varande lagstiftningen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet utgör enligt grundlagsutskottets utlåtande GrUU 35/2018 rd ett nödvändigt, detaljerat och heltäckande regelverk också för verkställandet av den civila underrättelseinhämtningen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att avsikten är att lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning ska sättas i kraft före den i proposition RP 242/2018 rd föreslagna nya lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, och att den nya lagen på behörigt sätt måste beakta de regleringsbehov i fråga om personuppgifter som följer av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning.

8 Rättsskydd

Enligt den uppfattning grundlagsutskottet uttryckte i samband med behandlingen av grundrättighetsreformen kräver inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ett adekvat rättsskydd (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II). Kravet på rättsskydd är således en av de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I propositionen finns vissa arrangemang som anknyter till rättsskyddet. Ett flertal av de metoder för underrättelseinhämtning som kraftigast inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheterna kräver tillstånd av domstol (teknisk avlyssning och optisk observation av personer som berövats sin frihet, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, platsspecifik underrättelseinhämtning i hemfridsskyddade lokaler eller motsvarande platser, underrättelseinhämtning som avser datatrafik). Också bestämmelserna om underrättelse om användning av metoder för underrättelseinhämtning utgör en viktig rättsskyddsgaranti, trots att det är fråga om en skyldighet att i efterhand informera om inhämtning.

Vid bedömningen av den tillståndsprövning som anvisas domstolarna måste uppmärksamhet fästas vid att den föreskrivna domstolskontrollen inte blir skenbar. Syftet med domstolskontrollen av tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning är att underrättelseverksamheten ska vara lagenlig och ta hänsyn till de allmänna och särskilda förutsättningarna för varje enskild metod för underrättelseinhämtning. Likaså ska de principer som ingår i regleringen och de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna ställer på verksamheten beaktas. En saklig domstolsbehandling förutsätter att den domstol som behandlar ett tillståndsärende gällande en metod för underrättelseinhämtning har tillräcklig information om de tillgängliga metoderna och de allmänna och särskilda villkor de är förenade med, och att den har tillräcklig och heltäckande information om det tillståndsärende som gäller den metod som är föremål för behandlingen och om bakgrundsfakta i ärendet. Ett adekvat rättsskydd förutsätter att yrkanden hos domstolen om metoder för underrättelseinhämtning alltid måste innehålla den information som krävs för en korrekt

Betänkande FvUB 36/2018 rd

och grundlig domstolsbedömning samt motivering av de omständigheter som enligt den föreslagna lagstiftningen ska nämnas vid yrkande på respektive metod för underrättelseinhämtning.

Förvaltningsutskottet framhåller för sin del hur viktigt det är att nå balans mellan underrättelsebefogenheter och rättsskydd. I detaljmotiven föreslår utskottet till följd av grundlagsutskottets utlåtande ett flertal ändringar i propositionens lagförslag, i synnerhet i frågor som anknyter till rättsskyddet.

Särskild betydelse för rättsskyddet har enligt förvaltningsutskottet underrättelsetillsynsombudsmannen, som ska utöva laglighetskontroll, och riksdagens underrättelsetillsynsutskott, som ska svara för den parlamentariska tillsynen över underrättelseinhämtningen och har omfattande rätt till information och andra befogenheter. Underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning grundar sig på omfattande befogenheter och utgör såväl förhandskontroll som kontroll i realtid och efterhandskontroll. De högsta laglighetsövervakarna och dataombudsmannen har också egna tillsynsuppgifter, liksom inrikesministeriets och skyddspolisens interna övervakning.

9 Förvaltningsutskottets ställning i revideringen av den parlamentariska kontrollen

Ett av förvaltningsutskottet ansvarsområden är den inre säkerheten. Utskottet har ett påtagligt ansvar för den nationella säkerheten, inklusive befogenheter, verksamhetsförutsättningar och utvecklingen av dem, verksamheten och lagstiftningen, med undantag för den militära sektorn. I utskottets ansvarsområde ingår således också skyddspolisens uppgifter, vars verksamhet kommer att fokusera än mer på underrättelseelementet. Till skyddspolisens uppgifter hör och kommer att höra också brottsbekämpning i enlighet med 5 kap. i polislagen. Brottsbekämpningen fokuserar dock på underrättelsesektorn, och den egentliga operativa brottsbekämpningen hör främst till lokalpolisen och centralkriminalpolisen, som är underställda polisstyrelsen. Utskottet inskräpper betydelsen av samarbetet mellan skyddspolisens, lokalpolisens och centralkriminalpolisens när det gäller att upprätthålla den nationella säkerheten. Skyddspolisens ges i den aktuella underrättelselagstiftningen nya särskilda befogenheter inom underrättelseverksamheten. Inom den operativa brottsbekämpning och förundersökning som anknyter till den nationella säkerheten är däremot lokalpolisen och centralkriminalpolisen centrala aktörer.

Förvaltningsutskottets uppgifter och status förändras inte vid reformen. Förvaltningsutskottet svarar inom riksdagens utskottsarbete som förr i bred bemärkelse bland annat för den lagstiftning som gäller skyddspolisens och för skyddspolisens verksamhet.

I 47 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om utskottens rätt till information. Rätten till information för fackutskott, exempelvis förvaltningsutskottet, begränsas inte i bestämmelsen, utan utskottet ska vid behandlingen av ärenden få tillgång till alla uppgifter och alla handlingar som innehas av myndigheterna. Med stöd av momentet bör ministern i sista hand se till att utskottet får all information som det anser sig behöva vid behandlingen av ärendet. I praktiken har uppgifterna även i fråga om sekretessbelagda uppgifter erhållits direkt av skyddspolisens. Det ingår i utskottets behörighet att som eget ärende ta upp för behandling ärenden som ingår i utskottets behörighet. Också då är rätten till information stark, och härvidlag sker ingen ändring.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Utskottets rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende enligt 47 § 2 mom. är också kopplad till fackutskottets rätt att få information bland annat genom att höra sakkunniga.

Förvaltningsutskottet anser att dess uppgifter som fackutskott också framöver inkluderar tillsyn över skyddspolisen och att denna uppgift också omfattar civil underrättelsehämtning. Det gäller också de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i synnerhet när det gäller tillämpning av gällande substanslagstiftning inom utskottets ansvarsområde.

Utöver att förvaltningsutskottet är ett egentligt fackutskott i fråga om civil underrättelsehämtning och försvarsutskottet i fråga om militär underrättelsehämtning, har grundlagsutskottet och utrikesutskottet till sitt fackområde hänförliga intressen i fråga om den underrättelseverksamhet som avses i underrättelselagstiftningen. Det är uppenbart att exempelvis förvaltningsutskottet med sitt breda ansvarsområde inte i praktiken, vid sidan av lagstiftningsfrågor och unionsfrågor, har några större möjligheter till en sådan aktiv informationssökning och tillsyn över skyddspolisen som reformen av underrättelselagstiftningen förutsätter. Underrättelsetillsynsutskottet har dessutom egna särskilda kontrollbefogenheter som är vidare än ovan anförts. Med stöd av sin uttryckliga tillsynsuppgift har det också faktiska förutsättningar för uppgiften.

Underrättelsetillsynsutskottet fokuserar på tillsynen över underrättelseverksamheten, medan de egentliga fackutskotten fokuserar på lagstiftning, verksamhetsförutsättning och underrättelsemyndigheternas verksamhet. Förvaltningsutskottet konstaterar att det inte är uteslutet att det uppstår utmaningar och problemsituationer om och när ett utskott tar upp för behandling ett ärende som redan behandlas i ett annat utskott. Det är möjligt också nu åtminstone i förhållandet mellan revisionsutskottet och andra fackutskott. I praktiken har förvaltningsutskottet dock inte kännedom om nämnvärda problem i sammanhanget. Snarare kan växelverkan mellan utskotten stödja och bidra till ett bredare och mer övergripande genomslag för arbetet i utskotten.

10 Bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt 27 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik får närmare bestämmelser om ordnandet och övervakningen av användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt om dokumentering av åtgärderna och om de redogörelser som ska lämnas för övervakningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

I föreslagna 5 a kap. 62 § i polislagen ges statsrådet och ministerierna bemyndigande att utfärda förordning. Enligt detaljmotiven (s. 243) är bemyndigandena att utfärda förordning begränsade till tekniska eller processuella förfaranden. Vidare anser regeringen att det är motiverat med bestämmelser i förordning, eftersom det inte är fråga om individens rättigheter och skyldigheter. Grundlagsutskottet uppmärksammar att enligt grundlagens 80 § ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Den uppfattning som framförs i motiven är alltså förenklande. Det är i grundlagsutskottets mening inte alls klart att exempelvis bemyndigandet i föreslagna 5 a kap. 62 § 1 mom. 4 punkten i polislagen att genom förordning utfärda bestämmelser om förfarandet vid överföring av uppgifter som ska lämnas ut för brottsbekämpning är lämpligt med avseende på 80 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har nämligen i sin praxis ansett att kravet på be-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

stämmelser i lag enligt 10 § 1 mom. i grundlagen sträcker sig också till möjligheten att överlåta uppgifter via en teknisk anslutning (se t.ex. GrUU 12/2002 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamheten vid att det utifrån 80 § i grundlagen är väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (GrUU 10/2016 rd, s. 5 och GrUU 49/2014 rd, s. 6). Med hänsyn till 80 § i grundlagen bör bemyndigandet formuleras så att det gäller utfärdande av närmare bestämmelser (GrUU 11/2016 rd, s. 3, GrUU 49/2014 rd, s. 5/II). Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet inte bara precisera bestämmelsen utan också säkerställa att lagstiftningen i sin helhet verkligen innehåller de grundläggande bestämmelserna om de omständigheter om vilka närmare bestämmelser och föreskrifter får utfärdas med stöd av bemyndigandet. Vidare hör det till praxis att placera bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning i anslutning till respektive grundläggande bestämmelse.

Grundlagsutskottet har i liknande sammanhang erinrat om att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, och att det därmed inte går att genom förordning eller föreskrifter utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 3/I, GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II och GrUU 44/2010 rd, s. 4/II).

11 Uppföljning, utredning och redogörelse

Förvaltningsutskottet framhåller att lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet utgör en lagstiftningsreform som är nödvändig för skyddet av vår nationella säkerhet. Lagstiftningspaketet ger underrättelsemyndigheterna avsevärda befogenheter — och skyldighet att med hjälp av dem skydda det finländska samhället och dess individer.

Som motvikt till befogenheterna föreskrivs det om nya rättsskyddsgarantier i den separata lagstiftningen om övervakning av underrättelseverksamheten och i den ändring av riksdagens arbetsordning som gjordes för att stärka den parlamentariska tillsynen. Förvaltningsutskottet har dessutom föreslagit ett stort antal ändringar som stärker rättsskyddet.

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. Det är inte uteslutet att bestämmelserna måste justeras utifrån de erfarenheter som görs. Underrättelseverksamheten måste vara effektiv och ge resultat, men samtidigt måste rättsskyddet tillgodoses.

Förvaltningsutskottet föreslår att riksdagen godkänner följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att regeringen

- 1) 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,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

2) senast före utgången av riksmötet 2020 lämnar förvaltningsutskottet en i 47 § 2 mom. i grundlagen avsedd skriftlig utredning om den bevakning som avses i 1 punkten och resultaten av den, och

3) 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 relevanta omständigheter.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till 5 a kap. 4, 8, 16, 31, 35, 43, 55 och 57 § i lagförslag 1 samt till principbestämmelserna, förbudet mot allmän och oriktad övervakning av datatrafik och 14 och 20 § i lagförslag 2. Lagförslagen kan således behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagen om ändring av polislagen

5 kap. i polislagen

23 §. *Teknisk observation av utrustning.* Med teknisk observation av utrustning avses enligt 23 § 1 mom. att en funktion, informationsinnehållet eller identifieringsuppgifterna i en dator eller i en liknande teknisk anordning eller i dess programvara på något annat sätt än enbart genom sinnesförnimmelser observeras, upptas eller behandlas på något annat sätt för att utreda omständigheter som är av betydelse för förebyggande av ett brott. Genom teknisk observation av utrustning får information om innehållet i ett meddelande eller om identifieringsuppgifter som avses i 8 § inte inhämtas, sägs det i 2 mom. Med hjälp av teknisk observation av utrustning kan en teknisk anordning och dess innehåll observeras utan att man går in på innehållet i det meddelande som sänds.

Under sakkunnigutfrågningen aktualiserades det att bestämmelserna om teknisk observation av utrustning i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning avviker från bestämmelserna i lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet. Metoderna för underrättelseinhämtning i föreslagna 5 a kap. i polislagen bygger i fråga om definitioner och metoder i hög grad på de hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i samma lag. I gällande 5 kap. 23 § 2 mom. i polislagen talas det enbart om "innehållet i ett meddelande", medan det till definitionen av teknisk observation av utrustning i lagen om militär underrättelseverksamhet föreslås en annan ordalydelse: "innehållet i ett meddelande som förmedlas".

Enligt utredning till utskottet är utformningen av räckvidden för teknisk observation av utrustning i det föreslagna 5 kap. 23 § 2 mom. i polislagen inte lyckad, eftersom avsikten har varit att formuleringen ska utgöra ett gränssnitt mellan teknisk observation av utrustning och teleavlyssning samt teleövervakning. Det ska inte vara tillåtet att kringgå bestämmelserna om teleavlyssning och teleövervakning genom att i stället använda teknisk observation av utrustning. Bestäm-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

melsen har dock tolkats alltför begränsande, så att "innehållet i ett meddelande" omfattar också meddelanden som lagras på och skrivs med den tekniska utrustningen. En begränsande tolkning betyder i själva verket att den underrättelseinhämtning som, med hjälp av ett datorprogram och genom datanätet, riktas mot detta slag av meddelanden måste genomföras med stöd av befogenhet att utföra teknisk avlyssning. Enligt proposition RP 224/2010 rd (s. 110) omfattas exempelvis observation av tangentbordet till en dataterminal i samband med sändandet av e-post av definitionen av teknisk avlyssning. Sådan observation genomförs över datanätet med hjälp av ett datorprogram som skapats för ändamålet.

Enligt bestämmelserna om teknisk avlyssning i såväl 5 kap. i gällande polislagen som det föreslagna 5 a kap. får teknisk avlyssning inte riktas mot personer i utrymmen som används för stadigvarande boende. Denna avgränsning gör enligt inkommen utredning det genomförandesätt som avses i proposition RP 224/2010 rd i praktiken obrukbart, eftersom den person som använder den utrustning som är föremål för underrättelseinhämtningen när som helst kan undgå avlyssning genom att förflytta sig till ett utrymme som används för boende av permanent natur. Eftersom den tekniska observation av utrustning som avses i proposition RP 224/2010 rd sker över datanätet, kan den myndighet som utövar befogenheten i regel inte ens veta var den utrustning som är föremål för underrättelseinhämtningen används vid varje tidpunkt.

Som sades ovan har avsikten med 5 kap. 23 § 2 mom. i polislagen varit att formuleringen ska utgöra en gränssyta mellan teknisk observation av utrustning och teleavlyssning samt teleövervakning. Prövningen av huruvida det finns förutsättningar att använda teleavlyssning eller teleövervakning påverkas inte heller i nuläget av vilket slag av utrymme eller plats teleterminalen eller teleadressen används i eller på, eftersom dessa befogenheter inte ingriper i hemfridsskyddet, utan i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Förvaltningsutskottet konstaterar att inte heller teknisk observation som sker över datanätet ingriper i skyddet för hemfriden, eftersom man genom åtgärden inte inhämtar information om det utrymme där den utrustning som är föremål för underrättelseinhämtningen befinner sig, utan enbart om användningen av och innehållet i utrustningen. Avgörandet av huruvida en befogenhet är tillåten eller inte kan därför helt klart inte grunda sig på om utrustningen och den person som använder den befinner sig i ett utrymme som används för boende eller inte.

Det är ändamålsenligt att bestämmelserna om militär respektive civil underrättelseinhämtning är samordnade, eftersom det är frågan om samma verksamhet och användning av samma metoder, trots att föremålen för underrättelseinhämtningen divergerar. Enligt 30 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet får det genom teknisk observation av utrustning inte inhämtas information om innehållet i ett meddelande "som förmedlas" och som avses i 32 § och inte heller om identifieringsuppgifter om ett sådant meddelande. Av den bestämmelsen följer att teknisk observation av en utrustning som avses i bestämmelsen och av dess användning alltid måste ske med användning av befogenheten till teknisk observation av utrustning. Av den lösning som valts i 5 kap. och föreslagna 5 a kap. i polislagen följer å sin sida att teknisk observation av utrustning och av dess användning måste ske delvis med användning av befogenheten till teknisk observation av utrustning och delvis med användning av befogenheten till teknisk avlyssning. Förvaltningsutskottet fäster uppmärksamheten vid att beslut om teknisk observation av utrustning fattas av domstol, med undantag av eventuella brådskande situationer, medan beslut om teknisk avlyssning i regel fattas av den myndighet som använder befogenheten. Den version som in-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

går i lagen om militär underrättelseverk måste enligt förvaltningsutskottets uppfattning anses beakta rättsskyddsaspekterna bättre.

Förvaltningsutskottet föreslår att 5 kap. 23 § 2 mom. i polislagen, som inte ingår i propositionen, ändras så att det motsvarar ordalydelsen i den föreslagna 30 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet, det vill säga så att det genom teknisk observation av utrustning inte får inhämtas information om innehållet i ett meddelande som förmedlas. Genom den ändrade paragrafnumreringen blir paragrafen 32 § i lagen om militär underrättelseverksamhet.

5 a kap.

1 §. Tillämpningsområde. Enligt 1 § föreskrivs det i kapitlet om 1) skyddspolisens inhämtande av information, 2) nyttjande av information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och 3) den högsta statsledningens beslutsfattande stödjas samt 3) för att andra myndigheter ska kunna utföra de lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten (civil underrättelseinhämtning).

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det i bestämmelsen om tillämpningsområde inte nämns att endast situationer där det är fråga om ett allvarligt hot kan bli föremål för underrättelseinhämtning. Bestämmelsen bör preciseras redan till följd av ordalydelsen i 10 § 4 mom. i grundlagen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det enligt 10 § 4 mom. i grundlagen genom lag kan föreskrivas om nödvändiga begränsningar i meddelandehemligheten för att inhämta information bland annat om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Av detaljmotiven till lagförslaget framgår det att skyddet av den nationella säkerheten som begrepp är mer omfattande än den verksamhet, grundad på den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning, som får skyddspolisens att tillgripa metoder för underrättelseinhämtning och som potentiellt utgör ett hot mot den nationella säkerheten. Regeringen föreslår att det till 10 § i förslaget till lag om ändring av polisförvaltningslagen (lagförslag 3) fogas ett omnämnande av att skyddspolisens har till uppgift att inhämta information för att skydda den nationella säkerheten. I sak har skyddspolisens enligt förvaltningsutskottets uppfattning också tidigare haft i uppgift att skydda den nationella säkerheten, även om det inte uttryckligen nämnts i lag (se även polislagens 1 kap. 1 § om polisens uppgifter). Det har inte heller funnits några särskilda befogenheter för att genom underrättelsemetoder skydda den nationella säkerheten. I nuläget inhämtas information som stödjer skyddet av den nationella säkerheten främst i öppna källor. Informationsinhämtning kan i vid mening anses omfatta exempelvis utnyttjandet av tipstelefon eller tipsmejl. De här metoderna kräver inte att man påvisar att det förekommer verksamhet som är föremål för den civila underrättelseinhämtningen och utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten, och att det därför är nödvändigt att använda en metod för underrättelseinhämtning för att avvärja hotet. Det är fråga om normal polisiär verksamhet. Lagbestämmelserna om uppgifterna begränsar självfallet skyddspolisens faktiska befogenheter, och skyddspolisens kan exempelvis inte utnyttja tipstelefon i ärenden som i sak faller utanför befogenheterna.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Av detaljmotiven till lagförslaget framgår det att skyddandet av den nationella säkerheten innefattar dels utövande av skyddspolisens befogenheter, dels också tillräckligt effektivt nyttjande av den information som inhämtats med stöd av befogenheterna. Med detta avses åtminstone att man sörjer för att den högsta statsledningens beslutsfattande bygger på korrekt, aktuell och tillförlitlig information och att man gör det möjligt för andra behöriga myndigheter att börja avvärja hot. Med andra myndigheter avses i det här sammanhanget framför allt de operativa polismyndigheterna, det vill säga centralkriminalpolisen och lokalpolisen samt Gränsbevakningsväsendet och Tullen. Utskottet ser det som nödvändigt att befogenheter till underrättelseinhämtning, utan hinder av den föreslagna lagstiftningen, kan utnyttjas bland annat så att man kan säkerställa att den högsta statsledningens beslutsfattande bygger på korrekt, aktuell och tillförlitlig information.

Polisens uppgifter fastställs i 1 kap. 1 § i polislagen, som bland annat säger att polisens uppgift är att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Bestämmelsen avser ett uppgiftskomplex som enligt utskottets uppfattning inbegriper uppgifter som anknyter till skyddandet av den nationella säkerheten och som också i nuläget hör till polisen, i dess egenskap av myndighet med ansvar för den inre säkerheten. Utifrån denna allmänna bestämmelse har det inom polisorganisationen fastställts en mer exakt och reglerad uppgiftsfördelning. I den nu föreslagna lagstiftningen föreslås det att skyddspolisen åläggs skyldighet och ges befogenhet att genom civil underrättelseinhämtning skydda den nationella säkerheten på det sätt som närmare anges i bestämmelserna.

Genom reformen får skyddspolisen en än mer underrättelseinriktad roll i polisorganisationen. Utskottet ser det som lämpligt att skyddspolisen också i fortsättningen ska ha brottsförebyggande uppgifter enligt 5 kap. i polislagen. Till den delen är skyddspolisen i fortsättningen dock inte en egentlig operativ aktör utan bistår främst polisen med expertstöd.

Förvaltningsutskottet konstaterar att skyddspolisens underrättelseverksamhet uttryckligen är förebyggande verksamhet. Tidsmässigt placerar verksamheten sig normalt i en fas där de befogenheter till brottsbekämpning som anknyter till den brottsförebyggande verksamheten och som avses i 5 kap. i polislagen ännu inte kan användas. Om någon lyckas genomföra ett terrordåd eller om ett banksystem som bygger på datasystem åtminstone tillfälligt görs obrukbart exempelvis på så sätt att allmänheten inte får tillgång till uppgifter om sina tillgångar eller skulder, har den förebyggande verksamheten misslyckats, vilket kan bero bland annat på lagstiftningen.

Tillämpningsbestämmelsen i 5 a kap. 1 § i polislagen anger på ett allmänt plan skyddspolisens befogenhet i sak genom att beskriva i vilket syfte det i lagen föreskrivs om metoder för underrättelseinhämtning och om användningen av dem. Däremot utgör bestämmelsen ingen grund för skyddspolisens befogenhet att använda metoder för underrättelseinhämtning eller ingripa i skyddet för förtroliga meddelanden. Skyddspolisen kan alltså inte inkräkta på enskildas lagfästa rättigheter enbart med stöd av tillämpningsbestämmelsen. När polisen ingriper i individens rättssfär ska befogenheten alltid grunda sig på en uttrycklig bestämmelse om befogenheten. Förvaltningsutskottet konstaterar att tillämpningsbestämmelsen i sig främst anger att skyddspolisen har en exklusiv ställning som den i lagen avsedda civila underrättelsemyndigheten, och att det finns en laglig och samhälleligt accepterad grund för dess uppgift. Av andra bestämmelser i lagförslaget framgår det att de föremål för civil underrättelseinhämtning som avses i lagen endast kan vara si-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

tuationer där det är fråga om allvarliga hot (se nedan t.ex. 3 § om föremål för civil underrättelseinhämtning, däribland terrorism; 4 § om förutsättningar för användning av metoderna för underrättelseinhämtning, däribland verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten).

2 §. Metoder för civil underrättelseinhämtning. I paragrafen föreskrivs om de metoder för underrättelseinhämtning som skyddspolisen får utnyttja för civil underrättelseinhämtning. I 1 mom. räknas metoderna för underrättelseinhämtning upp. Definitionsmässigt motsvarar de huvudsakligen de hemliga metoder för inhämtande av information som anges i 5 kap. i polislagen. I det föreslagna 5 a kap. i polislagen föreskrivs om förutsättningarna för användning av metoderna. Eftersom de hemliga metoderna för inhämtande av information definieras i lagens 5 kap., föreslås det i propositionen att definitionerna inte upprepas i nya 5 a kap. I 5 a kap. föreskrivs det närmast om förutsättningarna för användningen av metoderna och om beslutsförfarandet i anslutning till dem.

Enligt 2 mom. inbegriper metoderna för underrättelseinhämtning också de helt nya befogenheterna enligt 5 a kap. i polislagen, dvs. platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av en försändelse för kopiering och inhämtande av information från privata sammanslutningar. Dessa befogenheter saknar motsvarigheter i polislagens 5 kap., och därför föreslås det att de i 5 a kap. definieras som metoder för civil underrättelseinhämtning. I lagförslag 2 föreslås en annan ny befogenhet, nämligen underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Utskottet föreslår nedan att 5 a kap. 33 § i polislagen ändras så att det i paragrafen föreskrivs om kopiering och om kopiering av försändelse. Utskottet konstaterar dessutom att den rätt att få information av privata sammanslutningar som avses i den föreslagna 5 a kap. 50 § i polislagen utgör en befogenhet av samma slag som den rätt att få information av privata sammanslutningar och personer som avses i gällande 4 kap. 3 § i polislagen. Det är inte fråga om hemligt inhämtande av information, utan om polisens allmänna rätt att få information. Redan av arten av befogenheten följer att rätten att få information inte kan anses vara en metod för underrättelseinhämtning. Det stöds också av det faktum att det i föreslagna 5 a kap. 50 § om rätten att få information föreskrivs om användningsförutsättningar som är självständiga i förhållande till de allmänna förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning.

Till följd av att den nämnda ändringen av 33 § föreslår förvaltningsutskottet att uttrycket kopiering i 2 § 2 mom. ändras till kopiering och kopiering av försändelse. Vidare föreslår utskottet utifrån det som sagts ovan att bestämmelsen om inhämtande av information från privata sammanslutningar stryks i 2 och 3 mom.

3 §. Föremål för civil underrättelseinhämtning. I paragrafen föreskrivs om de föremål om vilka information får inhämtas genom civil underrättelseinhämtning. I lagen finns en uttömmande förteckning över föremålen. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får enligt 3 § användas för att inhämta information om terrorism, illegal underrättelseverksamhet som en främmande stat riktar mot Finland, massförstörelsevapen och verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner. En motsvarande förteckning finns i 3 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att de föremål som nämns i förteckningen i sig kan anses utgöra allvarliga hot. Den föreslagna regleringen måste dock bedömas uttryckligen utifrån bestämda förutsättningar, nämligen att det i lag ska föreskrivas uttömmande om befogenhetsfördelningen, att begreppet nationell säkerhet måste tolkas restriktivt och att allvarlighetsgraden i fråga om hotet måste vara hög (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Vidare framhöll grundlagsutskottet vikten av att beakta de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna vid tolkningen av den nya inskränkingsgrunden i 10 § 4 mom. i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Av dessa grunder för den konstitutionella bedömningen följer enligt grundlagsutskottet att det måste fästas särskild uppmärksamhet vid att föremålen för den civila underrättelseinhämtningen är nogt avgränsade och exakt definierade.

De föreslagna bestämmelserna är inte helt problemfria med tanke på de villkor som grundlagsutskottet poängterat. I punkterna 5 och 10 i bestämmelsen nämns i och för sig hot ("hotar"), men utan en bestämning som anger allvar. Grundlagsutskottet menar att dessa punkter måste preciseras så att det krävs att hoten är allvarliga. På den här punkten konstaterar förvaltningsutskottet att en förutsättning, enligt föreslagna 5 a kap. 4 § 1 mom. i polislagen, för användning av en metod för underrättelseinhämtning i samtliga fall är att den verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning allvarligt hotar den nationella säkerheten. Bestämmelsen kopplar därmed kravet på allvarlighet till varje föremål för civil underrättelseinhämtning som anges i 3 §. Förvaltningsutskottet ser trots det inget hinder för att regleringen kompletteras på det sätt som grundlagsutskottet föreslår. Samtidigt noterar förvaltningsutskottet att grundlagsutskottet i fråga om kraven på noggrann avgränsning och exakthet inte har fäst uppmärksamhet vid 6 och 9 punkten, där det på samma sätt som i 5 och 10 punkten talas om hot, men utan en bestämning som anger allvar. För tydlighetens skull påpekar utskottet för sin del att det i 6 och 9 punkten är fråga om sådan hotande verksamhet att de inte behöver kompletteras med ett krav på allvarlighet.

Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet också se till att bestämmelserna är symmetriska: i den föreslagna 5 punkten föreskrivs det om verksamhet som hotar den demokratiska samhällsordningen, medan det i 11 punkten endast talas om verksamhet som hotar samhällsordningen.

I lagstiftningstekniskt avseende fäster grundlagsutskottet förvaltningsutskottets uppmärksamhet vid att uttrycket "får inhämtas" i början av 5 a kap. 3 § i polislagen (och i 3 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik) och 5 a kap. 3 § i polislagen inte är lyckat, eftersom det refererar till förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtning, om vilka det föreskrivs i 5 a kap. 4 § i polislagen (och 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik). Grundlagsutskottet menar att det vore bättre att det i de förstnämnda paragraferna konstateras att föremål för civil underrättelseinhämtning är de verksamheter som där anges, och att det i bestämmelserna om förutsättningar uttömmande föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning.

Utifrån grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet, för att tillmötesgå kraven på noggrann avgränsning, exakthet och symmetri samt med hänsyn till den lagstiftningstekniska ordalydelsen, att 5 a kap. 3 § i polislagen får följande lydelse:

3 §

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Föremål för civil underrättelseinhämtning

Föremål för civil underrättelseinhämtning är

- 1) terrorism,
- 2) utländsk underrättelseverksamhet,
- 3) planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen,
- 4) planering, tillverkning, spridning och användning av sådana produkter med dubbel användning som avses i 2 § i lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996),
- 5) verksamhet som allvarligt hotar den demokratiska samhällsordningen,
- 6) verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner,
- 7) en främmande stats verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen,
- 8) en kris som hotar internationell fred och säkerhet,
- 9) verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser,
- 10) verksamhet som allvarligt hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och i samband med annan internationell verksamhet,
- 11) internationell organiserad brottslighet som hotar den demokratiska samhällsordningen.

4 §. Föresättningar för användning av metoderna för underrättelseinhämtning. I paragrafen föreskrivs det om föresättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning. Enligt 1 mom. är ett allmänt villkor för användning av metoder för civil underrättelseinhämtning att man genom dem med fog kan antas få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Bestämmelserna om metoder för civil underrättelseinhämtning i det föreslagna 5 a kap. i polislagen innehåller i huvudsak endast bestämmelser om beslutsfattandet i ärenden gällande underrättelseinhämtningsmetoder, eftersom 5 a kap. främst reglerar de till underrättelseinhämtningen relaterade föresättningar för användning av de metoder som avses i 5 kap. i polislagen, och 5 kap. i sig redan innehåller definitioner av de nämnda metoderna (se t.ex. RP 202/2017 rd, s. 122). Det betyder också att de särskilda föresättningar för användning av de nämnda metoderna i praktiken är beroende av regleringen i det föreslagna 5 a kap. 4 § 2 mom. i polislagen.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

De befogenheter till underrättelseinhämtning som enligt propositionsmotiven tillåter de mest djupgående ingreppen i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden nämns i 5 a kap. 4 § 2 mom. En förutsättning för deras del är enligt lagförslaget att man med fog kan anta att de har en synnerligen viktig betydelse när det gäller att få uppgifter om verksamhet som avses i 1 mom. I bestämmelsen nämns inte teleövervakning eller inhämtande av basstationsuppgifter. Grundlagsutskottet noterar i sitt utlåtande för det första att motsvarande bestämmelse i 11 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet också tar upp teleövervakning. För det andra påpekar grundlagsutskottet att denna utformning av bestämmelserna innebär att fastställandet av tröskeln för utövande av befogenheterna blir beroende enbart av det tämligen allmänt formulerade 4 § 1 mom. Av de skäl som följer av 10 § i grundlagen bör förvaltningsutskottet överväga att foga de befogenheterna till teleavlyssning och inhämtande av basstationsuppgifter till 4 § 2 mom.

Grundlagsutskottet framhävde med enfass (GrUB 4/2018 rd, s. 8—9) det krav på nödvändighet som är förenat med 10 §:n 4 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har konstaterat att en inskränkning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är tillåten bara om det inte är möjligt att inhämta information genom mindre ingrepp. Av detta följer enligt grundlagsutskottets uppfattning att det måste ställas upp ett nödvändighetskrav som allmän förutsättning för underrättelseverksamheten. Ett sådant tillägg till den föreslagna 5 a kap. 4 § i polislagen (och till 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik) är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Att ställa upp nödvändighet som ett allmänt krav för användning av metoder för underrättelseinhämtning utgör enligt grundlagsutskottets uppfattning ett uttryck för det proportionalitetskrav som ställs på utövning av befogenheter inom underrättelseinhämtning och för att regleringens natur lösgjorts från kravet på misstanke om brott.

För att de förutsättningar som ställs upp för användning av metoder för underrättelseinhämtning bättre ska ge uttryck för skillnaden mellan dessa metoder och hemliga metoder för inhämtande av information samt hemliga tvångsmedel, anser grundlagsutskottet att 5 a kap. 4 § 1 mom. bör preciseras så att den information som man kan få genom föremålet för civil underrättelseinhämtning är viktig.

För att beakta grundlagsutskottets till lagstiftningsordningen anknyttande anmärkning och den anmärkning om "viktig information" som inte anknyter till lagstiftningsordningen, föreslår förvaltningsutskottet att 5 a kap. 4 § 1 mom. får följande lydelse:

En allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är att användningen av den är nödvändig för att få viktig information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Skyddspolisen har enligt föreslagna 5 a kap. 31 § i lagförslaget rätt att vid civil underrättelseinhämtning kopiera ett brev eller en annan försändelse innan den anländer till mottagaren. I föreslagna 5 a kap. i polislagen uppställs för kopiering av försändelser inga andra krav än den allmänna förutsättningen enligt 5 a kap. 4 § 1 mom., det vill säga att det med fog kan antas att man genom metoden kan få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelsein-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

hämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Med hänsyn till det nödvändighetskrav som ansluter till inskränkning av hemligheten för förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen är villkoren för kopiering av försändelser bristfälliga. Förutsättningarna för användning av metoden måste alltså enligt grundlagsutskottet preciseras, vilket kan göras bland annat genom att det till lagen fogas en allmän bestämmelse om ett nödvändighetskrav för utövande av befogenheterna. Förvaltningsutskottet har i fråga om kopiering beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning om lagstiftningsordningen i det ovan nämnda förslaget till ändring av 4 § 1 mom.

Det krav på "nödvändighet" och dess koppling till "viktig information" om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning, som förvaltningsutskottet föreslår i 4 § 1 mom., täcker merparten av de särskilda förutsättningarna för de metoder för underrättelseinhämtning som nämns i 4 § 2 mom. Utskottet föreslår därför att denna del stryks i 2 mom. Således är det med stöd av 4 § 1 mom. en förutsättning också för användning av teleavlyssning och inhämtande av basstationsuppgifter att de är nödvändiga och att viktig information kan erhållas genom dem. Till följd av detta kvarstår i 2 mom. endast tredje meningen, enligt vilken en förutsättning för täckoperationer dessutom är att inhämtandet av information måste anses vara behövligt på grund av att verksamheten är planmässig, organiserad eller yrkesmässig eller på grund av att det kan antas att den fortsätter eller upprepas.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om en lägre tröskel för användning av metoder för underrättelseinhämtning när de riktar sig mot statliga aktörer eller med sådana jämförbara aktörer. I fråga om metoder för underrättelseinhämtning som inkräktar i skyddet för förtroliga meddelanden betyder detta enligt motiven att till exempel teleavlyssning kan gälla kommunikationen mellan två statliga aktörer, om denna kommunikation inte omfattas av skyddet för förtroliga meddelanden enligt grundlagen (se t.ex. GrUB 4/2018 rd, s. 7). En sådan situation kan uppkomma till exempel om kommunikationen sker i ett myndighetsnät. Förvaltningsutskottet konstaterar att det i fråga om statliga aktörer eller med sådana jämförbara aktörer inte finns något behov av att strama åt förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning mer än vad som föreslås i det föreslagna 1 mom. Utskottet föreslår därför att det i 3 mom. föreskrivs att metoder för underrättelseinhämtning som riktar sig mot en statlig aktör ska vara behövliga för att få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Till följd av att de ändringar som utskottet föreslår i 1 mom. bör ordalydelsen i 3 mom. ändras, så att innehållet enligt propositionen inte ändras.

I paragrafen föreskrivs att metoder för underrättelseinhämtning inte får riktas mot ett utrymme som används för stadigvarande boende. Täckoperationer och bevisprovokation genom köp får dock företas i en bostad om tillträdet till eller vistelsen i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. Grundlagsutskottet granskar i sitt utlåtande bland annat hur samtycke används vid ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Granskningen gäller delvis ett allmänt plan, men också och i synnerhet situationer där en grundläggande fri- eller rättighet är knuten till en så kallad kvalificerad lagreservation, exempelvis i fråga om skyddet för hemfriden. Grundlagsutskottet kommer fram till att bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp i det föreslagna 4 mom. strider mot 10 § i grundlagen. De måste därför strykas ur lagförslaget. Eftersom det i fråga om olika befogenheter föreskrivs att utrymmen som används för stadigvarande boende ställs utanför befogenheternas tillämpningsområde, måste regleringen ock-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

så kompletteras med ett uttryckligt omnämnande i lag om att utrymmen som används för boende av permanent natur ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde. Utan dessa ändringar kan lagförslaget enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förvaltningsutskottet beaktar grundlagsutskottets utlåtande genom att föreslå att det till 4 mom. fogas en bestämmelse som uttryckligen förbjuder att metoder för underrättelseinhämtning riktas mot utrymmen som används för boende av permanent natur. Likaså föreslår utskottet att en motsvarande ändring görs i den föreslagna 5 a kap. 26 och 27 § i polislagen.

I fråga om bemyndigandena att utfärda förordning hänvisar förvaltningsutskottet till det som sägs i den allmänna motiveringen ovan. I 5 a kap. 62 § i lagförslaget föreskrivs det om de frågor som det ska kunna föreskrivas närmare om genom förordning av statsrådet eller inrikesministeriet. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det hör till praxis att placera bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning i anslutning till respektive grundläggande bestämmelse.

Med hänvisning till grundlagsutskottets ställningstagande föreslår förvaltningsutskottet att det till 4 § om de allmänna förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning fogas ett nytt 6 mom., enligt vilket närmare bestämmelser om organiserandet av användningen av metoder för underrättelseinhämtning får utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning får det utfärdas närmare bestämmelser exempelvis om det tekniska organiserandet av skyddspolisens täckoperationer och bevisprovokation genom köp och om vem som ska fatta beslut om anmälningar som ska lämnas till underrättelsetillsynsombudsmannen och om vem som ska lämna dessa. Ett motsvarande bemyndigande att utfärda förordning finns i 5 kap. 65 § i den gällande polislagen och i 10 kap. 66 § i tvångsmedelslagen.

8 §. Beslut om inhämtande av basstationsuppgifter vid civil underrättelseinhämtning. Enligt gällande 5 kap. 11 § 2 mom. i polislagen kan polisen beviljas tillstånd att inhämta basstationsuppgifter som är relevanta för förhindrande av brott som avses i 8 § 2 punkten i samma kapitel (brott som berättigar till teleövervakning). Inhämtande av basstationsuppgifter som hemlig metod för att inhämta information omfattas av den allmänna förutsättningen enligt 5 kap. 2 § 1 mom., det vill säga att man genom metoden kan antas få information som behövs för förhindrande, avslöjande eller avvärijande av risk för brott.

I det föreslagna 5 a kap. i polislagen föreskrivs det om beslut om olika metoder för underrättelseinhämtning. I förslaget till 5 a kap. 8 § i polislagen uppställs inga särskilda förutsättningar för inhämtande av basstationsuppgifter som metod för underrättelseinhämtning. Metoden berörs endast av den allmänna förutsättningen enligt 4 § 1 mom. i samma kapitel, det vill säga "att det med fog kan antas att man genom metoden kan få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten". Grundlagsutskottet bedömer i sitt utlåtande att inhämtande av basstationsuppgifter som en metod för underrättelseinhämtning uppenbarligen i praktiken kan användas för inhämtande av alla slags basstationsuppgifter. Det finns anledning att till denna del precisera bestämmelserna så att de endast gäller uppgifter som är viktiga eller synnerligen viktiga för genomförandet av underrättelseuppdraget.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Förvaltningsutskottet hänvisar till den åtstramning av förutsättningarna för alla metoder för underrättelseinhämtning som föreslås i 5 a kap. 4 § 1 mom., och anser att grundlagsutskottets utlåtande därmed beaktats på behörigt sätt.

Enligt det föreslagna 5 a kap. 8 § 2 mom. i polislagen ska tillstånd för inhämtande av basstationsuppgifter beviljas för en viss tidsperiod, men den maximala tiden anges inte i lagen. Europadomstolen har dock i sin praxis angående underrättelsemetoder förutsatt att användningen av metoderna begränsas i tiden (se t.ex. Centrum för Rättvisa mot Sverige, 19.6.2018, punkt 103). Av grundlagsutskottets utlåtande framgår det att bestämmelsen, till följd av 10 § i grundlagen, måste preciseras så att den föreskriver om befogenhetens maximala varaktighet. Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För att beakta grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att det i 2 mom. föreskrivs att tillstånd för inhämtande av basstationsuppgifter får beviljas och beslut fattas för högst sex månader åt gången. Om tillståndet eller beslutet gäller en viss tid före tillståndet beviljades eller beslutet fattades, kan tiden vara längre än sex månader. Utskottets förslag till formulering beaktar att inhämtande av basstationsuppgifter kan gälla också förfluten tid, och att tiden då kan vara längre än sex månader.

Förvaltningsutskottet föreslår att 2 mom. får följande lydelse:

Tillstånd får ges och beslut fattas för högst sex månader åt gången. Om tillståndet eller beslutet gäller en viss tid före tillståndet beviljades eller beslutet fattades, kan tiden vara längre än sex månader.

9 §. Beslut om systematisk observation vid civil underrättelseinhämtning. Regeringen föreslår att vissa metoder enligt det föreslagna 5 a kap. i polislagen ska kunna riktas också mot grupper av personer. Det gäller systematisk observation enligt 9 §, förtäckt inhämtande av information enligt 10 §, teknisk avlyssning enligt 11 § och optisk observation enligt 12 §. Dessutom ska täckoperationer vid civil underrättelseinhämtning enligt 17 och 18 § kunna riktas mot en grupp av personer, om gruppen är tillräckligt specificerad. I bestämmelserna anges inte vad som avses med en grupp av personer eller kriterierna för en grupp av personer. Enligt propositionsmotiven (s. 195) ska en grupp av personer bestå av minst tre personer, och dessa personer ska under en viss tid utgöra en strukturerad grupp som handlar i samförstånd eller åtminstone har ett gemensamt mål. Av motiven framgår vidare att användningen av en metod i första hand ska riktas mot en viss person, i enlighet med principen om minsta olägenhet i 1 kap. 4 § i polislagen. Avsikten verkar således vara att användningen av en underrättelsemetod riktad mot en grupp av personer är sekundär jämfört med användningen av en metod riktad mot en person.

Det finns enligt grundlagsutskottet anledning att i lagen mer precist definiera vad som avses med en grupp av personer och vilka kriterierna är för att anse att vissa personer utgör en grupp. De kriterier som anges i propositionsmotiven påminner om de kriterier som i 6 kap. 5 § 2 mom. i strafflagen anges för en organiserad kriminell sammanslutning. Med hänsyn till kraven på noggrann avgränsning och exakthet är det motiverat att i 5 a kap. i polislagen införa en motsvarande definition av grupp av personer.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Den i motiven påtalade sekundära karaktären hos underrättelseverksamhet som riktas mot en grupp av personer framgår inte heller av lagtexten. Grundlagsutskottet menar att underrättelseinhämtningen ska göra intrång på meddelandehemligheten så riktat och begränsat som möjligt (GrUB 4/2018 rd, s. 8). För att säkerställa att underrättelseverksamheten inriktas korrekt är det enligt grundlagsutskottet motiverat att det i de ifrågavarande bestämmelserna uttryckligen nämns att underrättelseinhämtning riktad mot en grupp av personer är sekundär.

Förvaltningsutskottet konstaterar att möjligheten att rikta en metod för underrättelseinhämtning till en grupp i stället för till en enskild person endast gäller vissa metoder för underrättelseinhämtning. Det gäller systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation och täckoperation. Dessa metoder är typiskt av den art att föremålet för underrättelseinhämtningen inte nödvändigtvis är en individ, utan en grupp personer eller en plats där gruppen vistas. Tanken är alltså inte att underrättelseinhämtning som avser en grupp ska kunna utnyttjas vid exempelvis teleövervakning eller teleavlyssning.

I propositionen motiveras behovet av att rikta informationsinhämtning mot en grupp av personer i stället för mot en person med att syftet med användningen av de befogenheter som får användas vid underrättelseinhämtning kan vara till exempel informationsinhämtning om hur en grupp är organiserad, vilka personer som hör till gruppen, hur aktiv gruppen är i ett visst område och vilka olika uttryck gruppens verksamhet tar sig.

I propositionsmotiven diskuteras begreppet grupp av personer i detaljmotiven till 5 a 9 § (RP 202/2017 rd, s. 195): "För att det ska vara fråga om en grupp av personer ska den bestå av minst tre personer. Dessa personer ska under en viss tid utgöra en strukturerad grupp som handlar i samförstånd eller åtminstone har ett gemensamt mål, t.ex. att sätta skräck i befolkningen eller att inhämta information om Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattande. Den verksamhet som en grupp av personer bedriver är en form av organisationskultur som kan ta sig uttryck i observerbara strukturer, såsom befälshierarkierna mellan gruppens medlemmar, vissa värderingar och normer samt grundläggande antaganden, såsom uppfattningar och övertygelser. För att en enskild person ska anses höra till en grupp av personer ska personen agera i enlighet med gruppens mål eller åtminstone främja förverkligandet av målen på ett betydande sätt. En grupp av personer kan exempelvis bestå av underrättelseofficerarna i en viss utländsk underrättelsetjänst."

"I enlighet med principen om minsta olägenhet ska utövandet av befogenheten i första hand riktas mot en viss person. Inom underrättelseverksamhet kan det ändå finnas ett behov att utreda vilka som hör till en viss grupp eller hurdan verksamhet en viss grupp bedriver inom ett visst område. Det kan då röra sig om personer i en terroristgrupp eller inom en främmande underrättelsetjänsts organisation. När information inhämtas om en viss grupp av personer och inhämtandet inte tydligt fokuseras på en eller flera enskilda personer i Finland ska en anmälan enligt 46 § inte behöva göras. Om användningen av metoden riktas mot en viss grupp av personer i Finland och en person i gruppen känns igen i den meningen att dennes identitet kan fastställas, ska 46 § om underrättelse om användning av metoder för underrättelseinhämtning tillämpas på anmälan om att metoden används på samma sätt som om den systematiska observationen skulle riktas mot en person."

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Förvaltningsutskottet föreslår med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. med en definition av grupp av personer.

Med grupp av personer avses i utskottets förslag en grupp av minst tre personer som under en viss tid utgör en strukturerad sammanslutning och handlar i samförstånd eller har ett gemensamt mål. Utskottet föreslår att det i 3 mom. 2 punkten föreskrivs om sekundär inriktning av metoder för underrättelseinhämtning på en grupp av personer. I beslutet om åtgärden ska nämnas den person eller, i det fall att en viss person inte kan identifieras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, som är föremål för inhämtandet av information.

Vissa metoder enligt det föreslagna 5 a kap. i polislagen ska kunna riktas också mot grupper av personer. Det gäller systematisk observation enligt 9 §, förtäckt inhämtande av information enligt 10 §, teknisk avlyssning enligt 11 § och optisk observation enligt 12 §. Dessutom ska täckoperationer vid civil underrättelseinhämtning enligt 17 och 18 § kunna riktas mot en grupp av personer, om gruppen är tillräckligt specificerad. Utskottet föreslår att dessa paragrafer ändras till behövliga delar så att de motsvarar det som sagts ovan.

10 §. Beslut om förtäckt inhämtande av information vid civil underrättelseinhämtning. Utskottet föreslår att 10 § 2 mom. 3 punkten ändras på samma sätt som 9 § 3 mom. 2 punkten, så att det i beslutet om åtgärden ska nämnas den person eller, i det fall att en viss person inte kan identifieras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, som är föremål för inhämtandet av information. Den ordalydelse som utskottet föreslår betyder att det i bestämmelsen uttryckligen nämns att underrättelseinhämtning riktad mot en grupp av personer är sekundär. Det innebär en precisering av inriktningen av underrättelseinhämtningen.

11 §. Beslut om teknisk avlyssning vid civil underrättelseinhämtning. Enligt första meningen i 1 mom. i propositionens förslag ska beslut om optisk observation som riktas mot en frihetsberövad person vid civil underrättelseinhämtning fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Med frihetsberövad person avses här exempelvis en person som tas i förvar med stöd av 121 § i utlänningslagen (301/2004). Frihetsberövad är också den som är häktad eller fängslad. Myndighetslokaler har ansetts åtnjuta hemfridsskydd (RP 263/2004 rd, s. 116). En grund för observation av en person kan vara exempelvis terrorism.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att utrymmen som används för boende av permanent natur måste ställas utanför underrättelsebefogenheternas räckvidd. Förvaltningsutskottet föreslår därför att det i den föreslagna 5 a kap. 4 § föreskrivs att metoder för underrättelseinhämtning inte får riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur.

Enligt inkommen uppgift omfattas de nämnda myndighetslokalerna, exempelvis en fängcell, likväl inte av helt samma hemfridsskydd som utrymmen som används för boende av permanent natur.

Förvaltningsutskottet föreslår att 1 mom. ändras så att teknisk avlyssning, efter beslut av domstol, får riktas mot ett annat utrymme som är skyddat av hemfrid enligt 24 kap. 11 § i strafflagen än ett utrymme som används för boende av permanent natur. Med ett sådant utrymme avses enligt inkommen utredning normalt exempelvis hotellrum, tält, husvagnar och gårdsplaner som ut-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

gör de boendes privata område. Teknisk avlyssning kan enligt utskottets förslag, efter beslut av domstol, också riktas mot exempelvis en frihetsberövad som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen.

Vidare föreslår utskottet att 4 mom. 2 punkten ändras på samma sätt som 9 § 3 mom. 2 punkten i samma kapitel.

12 §. Beslut om optisk observation vid civil underrättelseinhämtning. Enligt första meningen i 1 mom. ska beslut om optisk observation som riktas mot en frihetsberövad person vid civil underrättelseinhämtning fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

Av grundlagsutskottets utlåtande framgår att utrymmen som används för boende av permanent natur måste ställas utanför underrättelsebefogenheternas räckvidd. Förvaltningsutskottet föreslår därför att det i den föreslagna 5 a kap. 4 § föreskrivs att metoder för underrättelseinhämtning inte får riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur.

Lagutskottet konstaterar i sitt utlåtande att den föreslagna bestämmelsen avviker från vad som föreskrivs i 5 kap. 20 § i polislagen. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska beslut om optisk observation fattas av domstolen på yrkande av en anhållningsberättigad polisman, om observationen riktas mot ett hemfridsskyddat utrymme eller en annan plats som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen eller mot en person som berövats sin frihet på grund av brott. Det betyder att domstolens beslutanderätt är mer begränsad i 5 a kap. 12 § i förslaget till polislag än i 5 kap. 20 § i den gällande polislagen.

Lagutskottet konstaterar dessutom att begreppet hemfrid i konstitutionell mening inte nödvändigtvis sammanfaller med definitionen av hemfridsskyddade platser i 24 kap. 11 § i strafflagen.

Förvaltningsutskottet föreslår därför, och med hänvisning till det som utskottet säger om 5 a kap. 11 §., att 1 mom. ändras så att optisk observation, efter beslut av domstol, får riktas mot ett annat utrymme som är skyddat av hemfrid enligt 24 kap. 11 § i strafflagen än ett utrymme som används för boende av permanent natur. Enligt utskottets förslag kan optisk observation, efter beslut av domstol, riktas också mot en frihetsberövad person.

I den form förvaltningsutskottet föreslår får första meningen i 1 mom. följande lydelse:

Beslut om optisk observation vid civil underrättelseinhämtning fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen, när observationen riktas mot ett annat utrymme som är skyddat av hemfrid enligt 24 kap. 11 § i strafflagen än ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot en person som berövats sin frihet.

16 §. Installation och avinstallation av anordningar, metoder eller programvara vid civil underrättelseinhämtning. Enligt paragrafens 1 mom. ska en tjänsteman som är anställd vid skyddspolisen vid civil underrättelseinhämtning ha rätt att placera en anordning, metod eller programvara som används för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning eller teknisk observation av ut-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

rustning på eller i föremål, ämnen, egendom, utrymmen, platser eller informationssystem som åtgärden riktas mot, om det behövs för att använda metoden. För att installera, ta i bruk och avinstallera anordningen, metoden eller programvaran har en tjänsteman som är anställd vid skyddspolisen då rätt att i hemlighet ta sig in i ett ovannämnt utrymme eller på en ovannämnd plats eller i ett ovannämnt informationssystem och att kringgå, låsa upp eller på något annat motsvarande sätt tillfälligt passera eller störa objektens eller informationssystemens säkerhetssystem.

Motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 26 § 1 mom. i den gällande polislagen. En skillnad är dock att begreppet polisman inte används i 5 a kap. 16 §, utan i stället talar man om en tjänsteman som är anställd vid skyddspolisen. På detta sätt öppnar man för möjligheten att installationen och avinstallationen kan utföras även av någon annan (assisterande) tjänsteman än en polistjänsteman. Allt eftersom tekniken utvecklas kan användningen av metoder för underrättelseinhämtning kräva att en teknisk expert används för installation och avinstallation av anordningar, metoder eller programvara. Exempelvis måste man tillfälligt kunna kringgå, låsa upp eller passera vissa objekt eller informationssystem.

I paragrafens 2 mom. sägs det att anordningar, metoder och programvara som används för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning eller teknisk observation av utrustning får installeras i utrymmen som används för stadigvarande boende endast om domstolen har gett tillstånd till det på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att åtgärden inte motiveras med omständigheter som kan anses utgöra trygghet av de grundläggande fri- och rättigheterna eller utredning av brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen. Paragrafens 2 mom. strider därmed mot 10 § i grundlagen och måste strykas ur lagförslaget. Dessutom måste 1 mom. kompletteras med ett omnämnande av att rätten att installera en anordning, metod eller programvara inte gäller utrymmen som används för boende av permanent natur. Utan dessa ändringar kan lagförslaget enligt grundlagsutskottet inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förvaltningsutskottet föreslår med anledning av grundlagsutskottets utlåtande att det i slutet av 1 mom. infogas en bestämmelse om att anordningar, metoder och programvara inte får installeras eller avinstalleras i utrymmen som används för boende av permanent natur. Utskottet föreslår följande lydelse:

Anordningar, metoder och programvara får inte installeras i utrymmen som används för boende av permanent natur.

Förvaltningsutskottet konstaterar att syftet med bestämmelsen är att förbjuda en tjänsteman vid skyddspolisen att träda in i ett utrymme som används för boende av permanent natur för att där installera och avinstallera en anordning, metod eller programvara.

Utskottet föreslår dessutom att 2 mom. stryks.

17 §. Framställning om och plan för en täckoperation vid civil underrättelseinhämtning. Förvaltningsutskottet hänvisar till det som sägs om 9 § i samma kapitel och föreslår att det också i 17

Betänkande FvUB 36/2018 rd

§ 1 och 2 mom. föreskrivs att en underrättelseinhämtning endast sekundärt får riktas mot en grupp av personer, på samma sätt som i 9 § 3 mom. 2 punkten.

18 §. Beslut om en täckoperation vid civil underrättelseinhämtning. Förvaltningsutskottet föreslår att 3 mom. 5 punkten i paragrafen ändras på samma sätt som 9 § 3 mom. 2 punkten i samma kapitel.

26 §. Platsspecifik underrättelseinhämtning. Med platsspecifik underrättelseinhämtning avses enligt den föreslagna 5 a kap. 26 § i polislagen underrättelseinhämtning för att hitta föremål, egendom, handlingar eller information eller utröna omständigheter på någon annan plats än en plats som används för stadigvarande boende eller en plats beträffande vilken det finns anledning att anta att underrättelseinhämtningen kommer att omfatta information som någon enligt 17 kap. 11, 13, 14, 16, 20 eller 21 § eller 22 § 2 mom. i rättegångsbalken har skyldighet eller rätt att vägra vittna om. Beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning ska i vissa fall fattas av domstol och i andra fall av chefen för skyddspolisen eller en tjänsteman.

Grundlagsutskottet konstaterade att den föreslagna regleringen skiljer sig från den gällande lagstiftningen om husrannsakan, som i efterhand kan föras till domstol för prövning. Högsta domstolen har utvidgat denna efterhandskontroll till platsgenomsökning på andra än hemfridsskyddade platser (HD:2017:40, bokföringsbyrå). Grundlagsutskottet menar att domstolens förhandstillstånd för platsspecifik underrättelseinhämtning inte ersätter efterhandskontrollen, eftersom den som är föremål för åtgärden inte kan delta i det beslut som fattas på förhand. Grundlagsutskottet anser det nödvändigt att också i den nu aktuella situationen föreskriva om efterhandskontroll.

Lagutskottet konstaterar i sitt utlåtande att den platsspecifika underrättelseinhämtning som avses vid civil underrättelseinhämtning inte gäller husrannsakan, eftersom utrymmen som används för boende av permanent natur enligt det som sägs ovan ställs utanför tillämpningsområdet för samtliga metoder för underrättelseinhämtning. Bedömningen av behovet av efterhandskontroll måste dessutom beakta att det i regel uttryckligen är domstolen som fattar beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning, vilket inte är fallet när det gäller husrannsakan enligt tvångsmedelslagen. Domstolen bedömer redan på förhand, i samband med behandlingen av tillståndsärendet, förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning. Det avviker från efterhandskontrollen i fråga om husrannsakan, där domstolen i efterhand bedömer förutsättningarna för husrannsakan och det förfarande som tillämpats vid husrannsakan. Vidare bör det beaktas att också underrättelsetillsynsombudsmannen enligt den föreslagna regleringen har rätt att delta i behandlingen av tillståndsärenden som rör metoder för underrättelseinhämtning, och ombudsmannen har också rätt att uttrycka sin åsikt om ansökan innan tingsrätten fattar beslut i ärendet.

Det framgår dessutom av lagutskottets utlåtande att det är särskilt betydelsefullt att den föreslagna platsspecifika underrättelseinhämtningen uttryckligen är föremål för underrättelsetillsynsombudsmannens efterhandskontroll. Varje yrkande på användning av en metod för underrättelseinhämtning som föreläggs domstol och varje domstolsbeslut samt beslut fattat av en underrättelsemyndighet ska enligt förslaget lämnas till underrättelsetillsynsombudsmannen för kännedom. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan då reagera, om något i ett yrkande eller beslut strider mot lagstiftningen. Klagomål kan dessutom anföras hos underrättelsetillsynsombudsmannen av var och en som varit föremål för underrättelseverksamhet och anser att man inom underrättelse-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

verksamheten kränkt hans eller hennes rättigheter eller i övrigt gått lagstridigt tillväga. Vidare kan den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning begära att ombudsmannen undersöker lagenligheten i underrättelseverksamheten. Någon motsvarande tillsynsmekanism finns inte i fråga om husrannsakan. Underrättelsetillsynsombudsmannens tillsyns rätt begränsar inte heller de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.

Med hänsyn till detta omfattar förvaltningsutskottet lagutskottets ståndpunkt och anser det inte motiverat eller nödvändigt att föreskriva om särskild efterhandskontroll i domstol när det gäller platsspecifik underrättelseinhämtning.

Med platsspecifik underrättelseinhämtning avses enligt lagförslaget underrättelseinhämtning för att hitta föremål, egendom, handlingar eller information eller utröna omständigheter bland annat på någon annan plats än en plats som används för stadigvarande boende. Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafen preciseras så att uttrycket "underrättelseinhämtning ... i något annat utrymme än ett utrymme som används för stadigvarande boende" ersätts med "underrättelseinhämtning ... i något annat utrymme än ett utrymme som används för boende av permanent natur". Till följd av grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning om lagstiftningsordningen har förvaltningsutskottet ovan i samband med 4 § 4 mom. föreslagit att utrymmen som används för boende av permanent natur ska ställas utanför underrättelseinhämtningens räckvidd.

27 §. Beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning vid civil underrättelseinhämtning. Beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning på de platser som nämns i 1 mom. ska fattas av domstol. Domstolen ska också besluta om platsspecifik underrättelseinhämtning som riktas mot någon annan hemfridsskyddad plats än ett utrymme som används för stadigvarande boende. Med hänvisning till grundlagsutskottets anmärkning och de motiv som angavs i samband med 26 § föreslår utskottet att ordalydelsen "utrymme som används för stadigvarande boende" i 1 mom. ändras till "utrymme som används för boende av permanent natur" (se även detaljmotiven till 4 § 4 mom.).

31 §. Kopiering av försändelser vid civil underrättelseinhämtning. Skyddspolisen har med stöd av 28 § rätt att vid civil underrättelseinhämtning kopiera handlingar och föremål. Skyddspolisen har enligt den föreslagna 31 § rätt att vid civil underrättelseinhämtning kopiera ett brev eller en annan försändelse innan den anländer till mottagaren. I den föreslagna 32 § föreskrivs om kvarhållande av försändelser för kopiering, och i 33 § om beslut om kopiering.

Den föreslagna bestämmelsen om kopiering av försändelser har betydelse med avseende på skyddet för förtroliga meddelanden i 10 § i grundlagen. Grundlagen ger var och en rätt till konfidentiell kommunikation utan att utomstående får information om innehållet i konfidentiella meddelanden som han eller hon skickar eller tar emot. Detta innebär bland annat ett skydd mot att brev eller andra slutna försändelser öppnas eller förstörs (GrUU 59/2006 rd, s. 2/I, GrUU 30/2001 rd, s. 2/I).

I de nu föreslagna bestämmelserna uppställs för kopiering av försändelser inga andra krav än den allmänna förutsättningen enligt 5 a kap. 4 § 1 mom., det vill säga att det med fog kan antas att man genom metoden kan få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrät-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

telseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Med hänsyn till det nödvändighetskrav som ansluter till inskränkning av hemligheten för förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen är villkoren för kopiering av försändelser bristfälliga. Till följd av grundlagsutskottets anmärkning om lagstiftningsordningen måste därför förutsättningarna för användning av befogenheten preciseras. Förvaltningsutskottet föreslår att det görs i enlighet med grundlagsutskottets utlåtande, det vill säga genom att det till 5 a kap. 4 § 1 mom. fogas ett nödvändighetskrav som gäller alla metoder för underrättelseinhämtning.

33 §. Beslut om kopiering. Enligt den föreslagna polislagen ska skyddspolisen ha rätt att vid civil underrättelseinhämtning kopiera ett brev eller annan försändelse innan den anländer till mottagaren (5 a kap. 31 §). Beslut om kopiering ska enligt föreslagna 33 § fattas av en tjänsteman vid skyddspolisen. Grundlagsutskottet anser det motiverat att beslut om kopiering — möjligen med undantag av brådskande fall — hänförs till domstol.

Med stöd av 47 § ska den som blivit utsatt för kopiering som riktar sig mot ett meddelande skriftligen underrättas om detta efter det att syftet med användningen av metoden har nåtts, och senast ett år från det att användningen av metoden upphörde. Bestämmelserna om underrättelse om kopiering är beroende av huruvida kopieringen gäller ett meddelande eller inte.

Enligt utredning till lagutskottet avser "kopiering" i den föreslagna 28 § en sedvanlig metod som kan innebära exempelvis fotografering av en topografisk karta eller en schematisk bild. Däremot anknyter "kopiering av försändelser" i 31 § i princip till skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Det kan därför anses motiverat att beslut om kopiering av försändelser hör till en domstol.

Förvaltningsutskottet föreslår på samma sätt som lagutskottet att det i 1 mom. föreskrivs att beslut om kopiering av försändelse ska fattas av domstol, och att det i 2 mom., som grundar sig på 1 och 2 mom. i propositionen, föreskrivs att beslut om annan kopiering ska fattas av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Till följd av dessa ändringsförslag bör också rubriken till 33 § ändras. I paragrafen föreslås det också bestämmelser om beslutsrätten i brådskande fall. Förvaltningsutskottet föreslår i enlighet med lagutskottets förslag att 33 § godkänns med följande lydelse:

Beslut om kopiering och om kopiering av försändelser

Beslut om kopiering av en försändelse ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Om ärendet inte tål uppskov, får en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning besluta om kopiering av försändelsen till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas. (Nytt 1 mom.)

Beslut om kopiering vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för un-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

derrättelseinhämtning. Om ärendet inte tål uppskov, får också en annan polisman inom skyddspolisen än en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning i enskilda fall besluta om kopiering, till dess en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning har avgjort ärendet. Ärendet ska lämnas över till en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning för avgörande så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden för underrättelseinhämtning började användas. (2 mom. som 1 och 2 mom. i RP)

35 §. Förfarandet i domstol i ärenden som gäller civil underrättelseinhämtning.

Behandlingen av tillståndsärenden vid domstol. Enligt 5 a kap. 35 § i förslaget till polislag ska ett tillståndsärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning behandlas vid Helsingfors tingsrätt. Lagutskottet, inom vars ansvarsområde domstolsväsendet faller, ansåg i sitt utlåtande om övervakning av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd — RP 199/2017 rd) det motiverat att centralisera kontrollen, eftersom det på bästa sätt säkerställer att domstolen har behövlig kompetens och sakkunskap. Det är dessutom nödvändigt att se till att domstolarna ges tillräckliga resurser för utbildning av domarna, eftersom metoderna för underrättelseverksamhet inte är kopplade till förhindrande, avslöjande eller utredning av brott. Det är alltså fråga om en uppgift som är ny för domstolarna.

Enligt den föreslagna regleringen ska det krävas domstolstillstånd för användning av flera metoder för civil underrättelseinhämtning. Syftet med domstolskontrollen är att säkerställa att underrättelseverksamheten är lagenlig och beaktar de allmänna principerna och förutsättningarna för alla metoder för underrättelseinhämtning och de särskilda förutsättningarna för varje metod. Samtidigt ska också de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas. Kravet på förhandstillstånd av domstol är en viktig rättsskyddsgaranti, och det är därför väsentligt att domstolskontrollen är grundlig och trovärdig. Domstolen måste därför få de uppgifter som den behöver för en bedömning av tillståndsyrkandet. Underrättelsemyndigheten är skyldig att lämna domstolen dessa uppgifter och skyldig att påvisa att de allmänna principerna och de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av en metod för underrättelseinhämtning uppfylls.

Underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att närvara och yttra sig. Grundlagsutskottet noterade i sitt utlåtande om propositionen att underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman enligt propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) har rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod (14 § i förslaget till lag om övervakning av underrättelseverksamheten). Grundlagsutskottet ansåg dock att det angående ombudsmannens ställning i ett tillståndsärende som gäller en metod för civil underrättelseinhämtning bör föreskrivas att denne har rätt att uttrycka sin åsikt om ansökan innan tingsrätten fattar sitt beslut. Ändringen är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Också lagutskottet bedömde, med avseende på utskottets ansvarsområde, i sitt utlåtande om propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd — RP 199/2017 rd)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

förslaget att ge underrättelseombudsmannen närvarorätt vid domstolsbehandlingen. Utskottet stannade för att det är befogat att ge ombudsmannen mer omfattande rättigheter att delta i domstolsbehandlingen av tillståndsärenden. I synnerhet ansåg utskottet att underrättelsetillsynsombudsmannens erfarenhet och expertis talar för att ombudsmannen ska ges rätt att yttra sig och ställa frågor, eftersom det gör behandlingen av tillståndsärendena mer fördjupad och allsidig. Jämfört med enbart närvarorätt för ombudsmannen skulle domstolen få bättre möjligheter att analysera informationen och fatta behöriga beslut. Då blir domstolskontrollen effektiv och rättssäkerheten tillgodoses i de tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning.

I samma utlåtande ansåg lagutskottet att det är möjligt att lagstifta om mer omfattande rättigheter än närvarorätt på ett sätt som lämpar sig för det nuvarande processrättsliga systemet. Utskottet ansåg det lämpligt med exempelvis en formulering enligt vilken "domstolen ska ge underrättelsetillsynsombudsmannen tillfälle att bli hörd". Den föreslagna formuleringen ger ombudsmannen möjlighet att utöva sin yttranderätt. Ombudsmannen ska själv avgöra om han eller hon vill utnyttja denna rättighet. Att ombudsmannen inte är närvarande vid sammanträdet skjuter därför inte fram eller förlänger behandlingen eller avgörandet av tillståndsärendet. Om ombudsmannen utnyttjar det här tillfället att bli hörd kan han eller hon också framföra sina synpunkter och ställa frågor vid sammanträdet. Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande (FvUU 36/2018 rd) om samma proposition behandlat ombudsmannens ställning i domstolsförfarandet. Förvaltningsutskottet håller med om det som lagutskottet (LaUU 27/2018 rd) och försvarsutskottet (FsUU 8/2018 rd) säger i sina utlåtanden.

Förvaltningsutskottet föreslår att slutet av 2 mom. får följande tillägg:

"Underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman ska ges tillfälle att bli hörd vid behandlingen av ett tillståndsärende som rör en metod för underrättelseinhämtning."

Underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att anföra klagan. Grundlagsutskottet fäster i fråga om 35 § uppmärksamhet också vid bestämmelsen om rätten att vid Helsingfors hovrätt anföra klagan mot ett beslut i ett tillståndsärende (6 mom.). Enligt grundlagsutskottet bör bestämmelsen preciseras i fråga om vem som har rätt att anföra klagan. Dessutom anser grundlagsutskottet att underrättelsetillsynsombudsmannen måste ges rätt att hos hovrätten anföra klagan över tingsrättens beslut.

Grundlagsutskottet fäste i sitt betänkande om övervakning av underrättelseverksamheten (GrUB 9/2018 rd, s. 6 och 12) uppmärksamhet vid ombudsmannens rätt att anföra klagan. Grundlagsutskottet ansåg att underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att anföra klagan över tingsrättens beslut om underrättelseinhämtningsmetoder och att den rätten bör gälla åtgärder för underrättelseinhämtning, uppskjutande av underrättelse om åtgärder och beslut om att inte underrätta föremålet för åtgärden. Grundlagsutskottet föreslår för tydlighetens skull att det i 14 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten införs en allmän bestämmelse om ombudsmannens rätt att anföra klagan. Riksdagen godkände den 20 december 2018 lagen med denna ändring.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Lagutskottet konstaterar att bestämmelsen om rätt att anföra klagan i 5 a kap. 35 § i förslaget till polislagen i hög grad motsvarar de gällande bestämmelserna om domstolsbehandlingen av metoder för hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel i polislagen och tvångsmedelslagen (5 kap. 45 § i polislagen och 10 kap. 43 § i tvångsmedelslagen). I dessa bestämmelser definieras inte vilka som har rätt att anföra klagan, men det anses klart att föremålet för hemligt inhämtande av information och tvångsmedel samt den tjänsteman som yrkat på detta alltid har rätt att anföra klagan över domstolens beslut. På samma sätt ser lagutskottet det som klart att den som är föremål för underrättelseinhämtning och den tjänsteman som yrkat på användning av en metod för underrättelseinhämtning har rätt att anföra klagan över beslutet i ett tillståndsärende. Med hänsyn till det som sagts ovan finns det enligt lagutskottet ingen anledning att precisera momentet. För tydlighetens skull är det ändå motiverat att till momentet foga en bestämmelse om underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att anföra klagan. Det är i linje med 14 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Förvaltningsutskottet föreslår att slutet av 6 mom. kompletteras enligt följande:

"Också underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföra klagan över ett beslut i ett tillståndsärende som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning."

Domstolens sammansättning. Enligt 5 a kap. 35 § 1 mom. i förslaget till polislagen är tingsrätten domför med ordföranden ensam. Grundlagsutskottet föreslog i sitt utlåtande om propositionen att förvaltningsutskottet bör överväga en utökning av den sammansättning som beslutar i tillståndsärenden, så att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning åtminstone i princip behandlas exempelvis i en sammansättning med två domare, i överensstämmelse med den nya bestämmelsen i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken, som trädde i kraft den 1 januari 2019.

Riksdagen godkände den 20 december 2018 lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Enligt 15 § i den lagen kan underrättelsetillsynsombudsmannen förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd). Ombudsmannen kan då meddela ett interimistiskt förordnande som utan dröjsmål ska föras till domstolen. Domstolen kan fastställa eller häva det interimistiska förordnandet eller ändra ett förordnande om avbrytande till ett förordnande om avslutande. Vid riksdagsbehandlingen av ärendet ändrades 15 § 3 mom. i lagförslaget så att sammansättningen med en domare ska förstärkas med en lagfaren ledamot, om det inte är uppenbart obefogat med hänsyn till ärendets art (GrUB 9/2018 rd). Domstolsbehandlingen i de fall som avses i paragrafen utgör enligt lagutskottets uppfattning en särskild situation. Det kan därför anses motiverat att den normalt ska behandlas i en sammansättning med två domare.

Vid behandling av ett tillståndsärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning är det enligt utskottet likväl inte motiverat eller nödvändigt att domstolen avgör ärendet i en sammansättning med två domare. Propositionens grundbestämmelse om en sammansättning med en domare kan därför anses vara ändamålsenlig och tillräcklig. Det motsvarar det rådande läget i fråga om beslut om hemligt inhämtande av information och om hemliga tvångsmedel. Lagutskottet noterar dessutom att den ändring av rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 januari 2019 tillåter smidigare sammansättningar i domstolen och utökar domstolens prövningsrätt (RP 200/2017 rd, s.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

13, och LaUB 2/2018 rd). Utöver att reformen införde en sammansättning med två domare utvidgades också tillämpningen av endomarsammansättningar till allvarigare brott än tidigare. Tidigare kunde ett brottmål behandlas i endomarsammansättning i tingsrätten om det för den gärning som avsågs i åtalet kunde dömas ut fängelse i högst två år samt för vissa brott som angavs särskilt i lagen. Nu kan ett mål behandlas i endomarsammansättning om det för gärningen kan dömas ut fängelse i högst fyra år. Dock kan domstolens sammansättning förstärkas antingen så att endomarsammansättningen kompletteras med en lagfaren ledamot eller genom tillämpning av en nämndemannasammansättning eller en sammansättning med tre domare, om det inte är uppenbart obefogat med hänsyn till ärendets art

I fråga om domstolssammansättningen i tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning — till skillnad från ärenden som gäller hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel — bör det särskilt beaktas att underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att delta i behandlingen av ärendet. Lagutskottet har som ovan sagts anfört och förvaltningsutskottet har omfattat att ombudsmannens roll stärks på det sätt som grundlagsutskottet föreslagit, det vill säga att han eller hon utöver närvarorätt också ges rätt att yttra sig vid domstolsbehandlingen. Det är angeläget att stärka underrättelsetillsynsombudsmannens roll på detta sätt, eftersom ombudsmannens rätt att yttra sig kan antas göra behandlingen av tillståndsärendena mer fördjupad och allsidig, och därmed säkerställa att domstolen har förutsättningar att bedöma de uppgifter underrättelsemyndigheten lämnat och fatta korrekta tillståndsbeslut. Med hänsyn till underrättelsetillsynsombudsmannens roll och deltaganderätt samt den flexibilitet som rättegångsbalkens nya bestämmelse om domstolens sammansättning ger, anser lagutskottet att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning normalt kan behandlas i endomarsammansättning.

Om dessa ärenden normalt skulle behandlas i sammansättning med två domare kunde, enligt lagutskottet, behandlingen med avseende på ärendenas art och deras brådskande natur bli onödigt tungrodd, eftersom det finns ett flertal olika metoder för underrättelseinhämtning. Det gäller i synnerhet om det är frågan om ett renodlat tillståndsärende. En sammansättning med två domare kräver dessutom extra resurser för såväl domstolens normala verksamhet som dess jourssystem. Administreringen av ett sådant arrangemang är dessutom mer krävande för domstolen.

Lagutskottet ansåg i sitt utlåtande att det i vilket fall är möjligt att med stöd av de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken förstärka endomarsammansättningen i tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning. Det är motiverat att domstolen självständigt överväger vilken sammansättning som är lämplig i varje enskilt fall. Lagutskottet framhåller dock att en förstärkt sammansättning bör tillämpas i dessa ärenden, när det är motiverat med hänsyn till ärendets art eller omfattning eller av någon annan särskild orsak. Det är särskilt under den första tiden efter reformens ikraftträdande, det vill säga när lagstiftningen är ny, viktigt att sammansättningen bedöms omsorgsfullt. En sammansättning med två domare kan utnyttjas också i utbildningssyfte, vilket nämns i propositionsmotiven (se RP 200/2017 rd, s. 37).

Grundlagsutskottet konstaterar i utlåtandet GrUU 75/2018 rd att utskottet i alla sina ställningstaganden om underrättelselagarna har understrukt rättsskydds- och tillsynsarrangemangens betydelse (GrUB 4/2018 rd, s. 8—9, GrUB 9/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2018 rd, s. 2, GrUU 35/2018 rd, s. 30—31 och GrUU 36/2018 rd, s. 34—36). En förstärkning av sammansättningen vid behandling av tillståndsärenden bidrar enligt grundlagsutskottets uppfattning till att rättsskyddet tillgo-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

doses bättre vid prövningen av tillståndsärenden. Enligt utskottets mening har beslutet om beviljande av tillstånd en helt avgörande ställning med avseende på rättsskyddet. Det står dessutom enligt grundlagsutskottet klart att det är ologiskt med en sådan lagstiftning om underrättelseverksamhet där det föreskrivs på olika sätt om å ena sidan beviljandet av tillstånd och å andra sidan avbrytande eller avslutande av användningen av en underrättelseinhämtningsmetod.

Förvaltningsutskottet har efter de olika faserna i ärendet och utifrån grundlagsutskottets utlåtande GrUU 75/2018 rd stannat för föreslå att polislagens 5 a kap. 35 § 1 mom. om domstolens sammansättning kompletteras på ett sätt som motsvarar 15 § 3 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Utskottet föreslår följande lydelse: "Sammansättningen ska på det sätt som avses i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken förstärkas med en lagfaren ledamot, om det inte är uppenbart ogrundat med hänsyn till ärendets art."

Anmälan om tid och plats för domstolsbehandling. För att underrättelsetillsynsombudsmannen ska kunna utnyttja den rätt att närvara och yttra sig som avses i den av förvaltningsutskottet föreslagna nya bestämmelsen i 5 a kap. 35 § i förslaget till polislag, måste ombudsmannen informeras om att ett tillståndsärende ska behandlas. Lagutskottet hänvisar till sitt tidigare utlåtande om övervakning av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd, s. 8—9), där det konstaterade att den nya bestämmelsens uttryck "ska ges tillfälle att bli hörd" betyder att domstolen är skyldig att ge underrättelseombudsmannen tillfälle att bli hörd vid behandlingen av ett tillståndsärende. Domstolen ska således meddela ombudsmannen tidpunkt och plats för behandlingen av tillståndsärendet och ansvarar också för att ombudsmannen får en kallelse till sammanträdet. Att underrättelsemyndigheten skulle åläggas att meddela ombudsmannen information om domstolsbehandlingen vore inte förenligt med den nämnda ordalydelsen och det nämnda ansvaret. Med hänsyn till tillförlitligheten och trovärdigheten för tillsynssystemet ser lagutskottet det inte heller annars som motiverat eller lämpligt att den som begär tillstånd meddelar övervakaren om behandlingen av tillståndsärendet utan att domstolen själv kan kontrollera om kallelsen har delgivits övervakaren.

36 §. Skyddande av civil underrättelseinhämtning. Med stöd av 1 mom. i paragrafen får skyddspolisen använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter, göra och använda falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt upprätta och använda falska handlingar, om det är nödvändigt för att skydda den civila underrättelseinhämtningen.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om organiserandet av skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen. Genom förordning av statsrådet får det utfärdas närmare bestämmelser om hur skyddandet ska ordnas i praktiken vid den civila underrättelsemyndigheten. Utskottet konstaterar att skyddandet alltid är en sensitiv verksamhet, så den tjänsteman vid skyddspolisen som ansvarar för skyddandet förutsätts ha tillräcklig erfarenhet samt goda kunskaper och färdigheter inom området. Utskottet påpekar att olika personuppgiftsansvariga har en viktig roll i skyddandet. Genom förordning får det utfärdas närmare bestämmelser om uppgörande av vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt om hur de i detalj ska rättas.

38 §. Yppandeförbud vid civil underrättelseinhämtning. Grunden för användningen av en metod för underrättelseinhämtning är alltid en verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämt-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

ning och utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. När en metod för underrättelseinhämtning används är det möjligt att råka i en situation där utomstående hjälp behövs eller rentav är nödvändig. I sådana fall kan utomstående få tillgång till information som, om den röjs, kan äventyra åtminstone användningen av den aktuella metoden för underrättelseinhämtning, men samtidigt utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Det är därför motiverat att i 1 mom. i paragrafen föreskriva om rätt för en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen att förbjuda en utomstående att röja sådana omständigheter om användningen av en metod för civil underrättelseinhämtning som denne fått kännedom om, om det är motiverat för att skydda användningen av metoden för underrättelseinhämtning. Avsikten är att minimera risken för att metoden för underrättelseinhämtning avslöjas och samtidigt skydda också sådana taktiska och tekniska metoder som bör hållas hemliga och i sista hand den nationella säkerheten.

I 3 mom. föreskrivs att beslut om yppandeförbud inte får överklagas genom besvär. Möjlighet att anföra klagan har däremot införts i lagförslaget. Förvaltningsutskottet föreslår att 3 mom. ändras så att klagan ska anföras hos Helsingfors tingsrätt i stället för Helsingfors hovrätt.

Enligt 4 mom. har den som har meddelats ett yppandeförbud i vilket fall rätt att meddela underrättelsetillsynsombudsmannen om yppandeförbudet. Utskottet föreslår också här att ombudsmannens tjänstebestämmelse ska ändras till underrättelsetillsynsombudsmannen.

39 §. Beslut om användning av metoder för underrättelseinhämtning i vissa fall. Enligt 1 mom. i paragrafen ska beslut om civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning utanför Finland fattas av chefen för skyddspolisen. Enligt motiven handlar bestämmelsen om underrättelseinhämtning utomlands. Chefen för skyddspolisen ska enligt motiven fatta ett beslut på operativ nivå om civil underrättelseinhämtning utomlands och om de metoder för underrättelseinhämtning som ska användas i samband med det. Underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden kan vara känslig, så det är viktigt att man i besluten beaktar de prioriteter som fastställts för informationsinhämtningen samt regleringen i 58 § och de riktlinjer som utfärdats med stöd av den.

Beslutanderätt vid underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen är mycket knapp formulering, med tanke på dess stora principiella betydelse. Grundlagsutskottet noterar dessutom att underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden i vissa fall även kan uppfylla rekvisitet för någon gärning som är straffbar enligt den aktuella statens strafflag (s. 107). I propositionen ingår likväl ingen bedömning av det godtagbara i detta eller av följderna för tjänstemannen. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet noggrant bör granska tjänstemannens rättsliga ställning i sådana situationer och bland annat överväga om en tjänsteman utan dennes samtycke kan förordnas att delta i sådan verksamhet som avses i paragrafen (se t.ex. GrUU 65/2016 rd, s. 4—5).

I propositionens detaljmotiv till 1 mom. (RP 202/2017 rd, s. 221) konstateras följande: "Enligt 1 mom. i paragrafen ska beslut om civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning utanför Finland fattas av chefen för skyddspolisen. Med andra ord ska chefen för skyddspolisen fatta ett beslut på operativ nivå om civil underrättelseinhämtning utomlands och om de metoder för underrättelseinhämtning som ska användas i samband med det. Eftersom underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden kan vara känslig är det viktigt

Betänkande FvUB 36/2018 rd

att man i besluten beaktar de prioriteter som fastställts för informationsinhämtningen samt regleringen i 58 § och de riktlinjer som utfärdats med stöd av den."

I propositionens allmänna motivering redogörs det för vad underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden innebär, och varför det är motiverat att föreskriva om det på det föreslagna sättet (se RP 202/2017 rd, s. 74, 96, 105—108). I de allmänna motiven sägs bland annat följande om den föreslagna beslutsmodellen för underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden: "Utgångspunkten är att domstolen inte har behörighet att besluta om användning av befogenheter på annat håll än i Finland. På grund av de utrikespolitiskt sensitiva elementen i samband med underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden är det inte heller ändamålsenligt att operativt beslutsfattande anförtros nya aktörer i det rättsliga systemet. I en del länder som ingår i den internationella jämförelsen beslutar chefen för underrättelseverket om underrättelseinhämtning utomlands. Det är motiverat att reglera på samma sätt som beslutsfattande om underrättelseinhämtning utomlands inom civil underrättelseverksamhet. Chefen för skyddspolisen beslutar också i nuläget om användningen av de kraftigaste metoderna, täckoperation och bevisprovokation genom köp. I bedömningen för beslut om dem ingår i fråga om allvar motsvarande typer av omständigheter som i underrättelseinhämtning utomlands. (RP 202/2017 rd, s. 96)."

"De flesta europeiska stater har reglerat sin underrättelseverksamhet som avser utländska förhållanden och de befogenheter som ska användas där. Det varierar från land till land hur noggrant man ansett det relevant att reglera enskilda befogenheter. (RP 202/2017 rd, s. 106—107)."

"I internationell jämförelse kan det noteras att beslutsfattandet om informationsinhämtning utomlands varierar från land till land. Till exempel en underrättelsemyndighet själv eller någon aktör med politiskt ansvar kan ansvara för beslutsfattandet. Om en underrättelsemyndighet ansvarar för beslutsfattandet sker det i allmänhet inom ramen för riktlinjer från statsledningen. Metoderna som används inom underrättelseinhämtningen riktas mot suveräniteten i en främmande stat som är föremål för verksamheten och eventuellt också i en tredje stat genom vilken informationsinhämtningen sker. Därför accentueras den politiska dimensionen i underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Underrättelseinhämtningens eventuella konsekvenser och risker påverkar beslutsprocessen. Chefen för skyddspolisen beslutar alltid om civil underrättelseverksamhet utomlands och om användningen av en metod för underrättelseinhämtningen. Finländska domstolar har inte behörighet att besluta om användning av metoder utanför Finlands territorium och kommer därför inte på fråga som beslutsfattare. Dessutom är det på grund av utrikespolitiska känsligheter i underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden motiverat att risken vid användningen av metoder bärs av den som genomför denna underrättelseinhämtning, det vill säga skyddspolisen. Det regleras separat om samordningen av civil och militär underrättelseverksamhet. De utrikespolitiska dimensionerna i underrättelseinhämtningen som avser utländska förhållanden behandlas på så sätt även i samband med att civil och militär underrättelseverksamhet samordnas då de centrala utrikespolitiska myndigheterna deltar. (RP 202/2017 rd, s. 108)."

Förvaltningsutskottet konstaterar att de metoder som används inom underrättelseinhämtningen riktas mot suveräniteten i en främmande stat som är föremål för verksamheten, och eventuellt också i en tredje stat genom vilken informationsinhämtningen sker. Därför accentueras den politiska dimensionen i underrättelseinhämtningen som avser utländska förhållanden. Underrättelseinhämtningens eventuella konsekvenser och risker påverkar beslutsprocessen. Utifrån proposi-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

tionsmotiven och inkommen utredning förordar förvaltningsutskottet att chefen för skyddspolisen alltid ska besluta om underrättelseinhämtningen som avser utländska förhållanden och om användningen av metoder för underrättelseinhämtning utomlands. Finländska domstolar har inte behörighet att besluta om användningen av metoder utanför Finlands territorium och kommer därför inte på fråga som beslutsfattare. Dessutom är det på grund av utrikespolitiskt känsliga omständigheter i samband med underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden motiverat att risken vid användningen av metoder bärs av den som genomför denna underrättelseinhämtning, det vill säga skyddspolisen.

Begränsningar för befogenheter vid underrättelseinhämtning utomlands. Enligt det föreslagna 5 a kap. 39 § 3 mom. i polislagen kan man tillämpa bland annat vissa befogenhetsbegränsningar på civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som sker utanför Finland. Syftet med bestämmelsen är att ge myndigheten utrymme för prövning i fråga om hur de i bestämmelsen uppräknade begränsningarna av befogenheter ska tillämpas. Till de bestämmelser som kan tillämpas enligt prövning hör enligt propositionen polislagens 5 a kap. 4 § 4 mom. (skydd för hemfriden), 41 § (förbud mot avlyssning och observation; metoder för underrättelseinhämtning får inte riktas mot sådan ett meddelande eller information som en part inte får vittna om eller har rätt att vägra vittna om med stöd av rättegångsbalken) och 47 § (underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning).

Enligt grundlagsutskottets utlåtande hänvisar motiven till bestämmelsen (s. 222) visserligen helt korrekt till att det av 2 § 3 mom. i förening med 22 § i grundlagen följer att finländska tjänstemän inte heller när de befinner sig utomlands får handla på ett sätt som kränker de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet anser att den skyldighet en tjänsteman enligt grundlagen har att också utomlands handla på ett sätt som inte kränker de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna, inte kan grunda sig på omfattande prövningsrätt som föreskrivs genom en så öppen reglering. Forsvarsutskottet anser att regleringen bör preciseras väsentligt.

Förvaltningsutskottet anser att de till vissa yrkesgrupper knutna vittnesförbuden i princip bör tillämpas också vid underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Därför bör hänvisningen till förbud mot avlyssning och observation (41 §) strykas. Lagförslaget 41 § gäller de yrkesutövare vars skyldighet att inte vittna eller rätt att vägra vittna grundar sig på rättegångsbalken och på annan lagstiftning som avses där (t.ex. religionsfrihetslagen [453/2003] och lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården [559/1994]). Det bör dock noteras att 41 § 3 mom. i lagförslaget upphäver tillämpningen av förbudet mot avlyssning och observation, i det fall att yrkespersonen själv deltar i sådan verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten och det finns ett beslut om att en metod för underrättelseinhämtning får riktas mot honom eller henne.

Hänvisningen till 46 § i 39 § 3 mom. om underrättelseinhämtning utomlands gäller å sin sida om utplåning av information som erhållits med stöd av ett brådiskande beslut, som senare konstaterats vara felaktigt. Enligt propositionen kan avsteg från detta göras vid underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. I fråga om underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden har avsikten dock överhuvudtaget inte varit att föreskriva om brådiskande fall och det beslutsförfarande som då ska tillämpas, utan chefen för skyddspolisen ska besluta om all användning av metoder för underrättelseinhämtning vid underrättelseinhämtning utomlands. Förvalt-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

ningsutskottet föreslår att hänvisningen till 46 § stryks i 39 § 3 mom., eftersom dess tillämpningsområde av ovan förklarade skäl förblir oklar.

Därmed kvarstår hänvisningar till 4 § 4 mom., 44 § och 47 § i paragrafen om underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Av dessa gäller 4 § 4 mom. skyddet för utrymme som används för boende av permanent natur, 44 § utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning och 47 § underrättelse om användning av metoder för underrättelseinhämtning.

Förvaltningsutskottet ser det som motiverat att bestämmelserna om utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpningen (44 §) och underrättelse om användning av metoder för underrättelseinhämtning (47 §) överhuvudtaget inte tillämpas på underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Något annat skulle leda till uppenbar risk för att en främmande stat får kännedom om att en finsk myndighet har använt en metod för underrättelseinhämtning på dess territorium. Att en främmande stat får kännedom om saken ger sannolikt allvarliga utrikespolitiska följder, utsätter finländska underrättelsetjänstemän i utlandet samt deras källor för fara till liv och hälsa, avslöjar föremålen för den finska civila underrättelseinhämtningens underrättelseinhämtning samt de taktiska och tekniska metoderna, och leder till att användningen av underrättelseinhämtning utomlands i fortsättningen omöjliggörs.

Den främmande staten kan lika sannolikt få kännedom om användningen av metoder för underrättelseinhämtning genom att föremålet för inhämtningen underrättas om användning av en metod som genom att information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning lämnas ut till en förundersökningsmyndighet. Förvaltningsutskottet föreslår nedan i samband med behandlingen av 9 kap. 6 § i förundersökningslagen att det ska göras en anteckning i förundersökningsprotokollet, i det fall att information som erhållits genom användning av en metod för underrättelseinhämtning leder till förundersökning. Bestämmelser om partsoffentlighet för förundersökningsmaterial och om tidpunkten för när materialet blir offentligt finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

De nämnda riskerna är i regel oberoende av vilken nationalitet den person tillhör som är föremål för underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Föremål för underrättelseinhämtningen är personer vars verksamhet allvarligt hotar Finlands nationella säkerhet. Det kan vara fråga om att föremålet handlar för en främmande stats räkning eller är en utländsk terroriststridande. Om en person som handlar för en främmande stats räkning underrättas om att han eller hon är föremål för en metod för underrättelseinhämtning på den främmande statens territorium, har personen ett uppenbart motiv eller rentav skyldighet att föra vidare denna uppgift till den statliga uppdragsgivaren. Även om personen inte handlar för en främmande stats räkning, utan hans eller hennes verksamhet hotar Finlands intressen på annat sätt, kan personen likväl ha ett starkt motiv att informera myndigheterna eller någon annan part i den stat där personen befinner sig om att han eller hon blivit föremål för underrättelseinhämtning. Att underrättelseinhämtningen röjs skadar Finlands intressen, vilket också annars är syftet med den verksamhet som personen bedriver.

Uteslutande av skydd för boende av permanent natur (4 § 4 mom.) från underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden bör däremot grunda sig på prövning i varje enskilt fall. Ett undantagslöst skydd mot underrättelseinhämtning för utrymmen som används för boende av perma-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

nent natur någon annanstans än i Finland skulle i praktiken omöjliggöra utövandet av underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Veterligen har inte heller andra stater som lagstiftat om underrättelseinhämtning utomlands föreskrivit om något sådant skydd.

Underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden utgör, såsom det framgår av propositionen, i avgörande utsträckning personbaserad underrättelseinhämtning. Viktiga metoder för personbaserad underrättelseinhämtning är med avseende på de befogenheter som föreslås i propositionen bland andra täckoperation (17 §), bevisprovokation genom köp (20 §) och styrd användning av informationskällor (24 §).

Enligt 5 kap. 28 § 4 mom. och 35 § 4 mom. i den gällande polislagen får täckoperation och bevisprovokation genom köp i syfte att förhindra och avslöja brott företas i en bostad, i det fall att tillträdet till eller vistelsen i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. Regleringen motiveras med att en polisman som deltar i en täckoperation ofta inte utan att avslöja sig ens kan vägra gå in i en bostad i en sådan situation (t.ex. RP 224/2010 rd, 120). Om en polisman som infiltrerat en kriminell sammanslutning blir avslöjad kan polismannen utsättas för avsevärd fara till liv och hälsa.

Av samma skäl föreslås det i propositionens 5 a kap. 4 § 4 mom. en bestämmelse enligt vilken täckoperationer och bevisprovokation genom köp får företas i en bostad om tillträdet till eller vistelsen i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden, trots att metoder för underrättelseinhämtning annars inte får riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur. Enligt ställningstagandet i grundlagsutskottets utlåtande strider de föreslagna bestämmelser som tillåter täckoperation och bevisprovokation genom köp i bostäder mot 10 § i grundlagen och måste därför strykas ur lagförslaget. Förvaltningsutskottet har därför föreslagit att 4 § 4 mom. ändras så att den förbjuder att metoder för underrättelseinhämtning överhuvudtaget riktas mot utrymmen som används för boende av permanent natur. Däremot har grundlagsutskottet inte i anknytning till den underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden i 39 § anfört att utrymmen som används för boende av permanent natur måste undantas från underrättelseinhämtningen för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Personbaserad underrättelseinhämtning utomlands sker under andra förhållanden än underrättelseinhämtning i Finland. Ett kategoriskt förbud mot täckoperationer i bostäder leder på det sätt som konstateras i proposition RP 224/2010 rd till risk för att den person som uppträder under täckmantel avslöjas. I det läget måste personen omedelbart lösgöra sig från täckoperationen för att skydda liv och hälsa. I Finland är det normalt möjligt, eftersom den som arbetar under täckmantel har stöd av en organisation som kan använda myndighetsbefogenheter och vid behov maktmedel för att skydda den tjänsteman som utfört täckoperationen och göra det möjligt för honom eller henne att lösgöra sig från operationen. På en främmande makts mark finns det ingen och kan inte finnas någon motsvarande stödorganisation med myndighetsbefogenheter. Möjligheten att fortsätta med en täckoperation i ett utrymme som används för boende av permanent natur är därför helt nödvändigt vid underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Det samma gäller också de andra nämnda metoderna för personbaserad underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Ett kategoriskt förbud mot användning av metoder för underrättelseinhämtning i ett utrymme som används för boende av permanent natur skulle leda till att viktiga

Betänkande FvUB 36/2018 rd

metoder för personbaserad underrättelseinhämtning inte alls skulle kunna användas vid underrättelseinhämtning utomlands.

I enskilda fall begränsar sig det oundgängliga behovet att rikta metoder för underrättelseinhämtning mot ett utrymme som används för boende av permanent natur inte enbart till användning av metoder för personbaserad underrättelseinhämtning, utan i vissa fall kan det komma på fråga att använda också andra metoder för underrättelseinhämtning och exempelvis installation och avin-stallation av anordningar, metoder eller programvara enligt 16 §. Det kan vara frågan om att in-formation om verksamhet som hotar Finlands grundläggande intressen inte kan inhämtas på nå-got annat sätt än genom att installera en anordning för teknisk avlyssning i ett utrymme som an-vänds för boende av permanent natur och där den hotande verksamheten bereds.

Utöver detta vill förvaltningsutskottet fästa uppmärksamheten vid att det utomlands i många fall inte går att på samma sätt som i Finland inhämta utredning om huruvida ett visst utrymme möjli-gen används för boende av permanent natur. I inhemska förhållanden underlättar uppgifterna i myndighetssystemen utredningen av utrymmets användningsändamål, även om ett på grundval av registeruppgifterna bildat antagande om användningsändamålet givetvis kan bli föremål för omprövning senare. Vid underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden har den civi-la underrättelsemyndigheten inte tillgång till den aktuella statens myndighetsdatasystem. I många länder finns det överhuvudtaget inga sådana datasystem. Det går därför inte att göra antaganden om användningsändamålet för ett utrymme, utan utredningen av användningsändamålet måste grunda sig enbart på faktiska observationer som föregår den egentliga användningen av en metod för underrättelseinhämtning. Att utföra sådan observation i en främmande stat är väsentligt mer riskfyllt än i Finland — om det överhuvudtaget låter sig göras.

Utredningen av ett utrymmes faktiska användning kan försvåras av att användningslösningarna och avgränsningen av olika rum för varierande ändamål avsevärt skiljer sig från vad vi är vana vid i Finland. För att undvika oklara och svårt förutsebara tolkningar är det viktigt att utrymmen som används för boende av permanent natur inte utan undantag ställs utanför räckvidden för underrät-telseinhämtning som avser utländska förhållanden.

Utifrån det som sagts ovan föreslår utskottet att 39 § 3 mom. får följande lydelse:

Bestämmelserna i 44 och 47 § i detta kapitel tillämpas inte på sådan civil underrättelsein-hämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som avses i 1 mom. Be-stämmelsen i 4 § 4 mom. i detta kapitel kan i enskilda fall, om det är nödvändigt för skyd-dandet av den nationella säkerheten, frångås vid sådan civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som avses i 1 mom.

Om en tjänstemans rättsliga ställning. Som konstaterats ovan har grundlagsutskottet fäst upp-märksamhet vid att underrättelseinhämtning utomlands i enskilda fall kan uppfylla rekvisitet för någon gärning som är straffbar enligt den aktuella statens strafflag. Grundlagsutskottet ansåg att förvaltningsutskottet noggrant bör granska tjänstemannens rättsliga ställning i sådana situationer och bland annat överväga om en tjänsteman utan dennes samtycke kan förordnas att delta i sådan verksamhet som avses i paragrafen. (GrUU 35/2018 rd, s. 27; se t.ex. GrUU 65/2016 rd, s. 4—5.)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

I propositionens allmänna motivering behandlas omständigheter som i samband med underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden anknyter till statens suveränitet, internationella relationer och internationell rätt samt risker (se bl.a. RP 202/2017 rd, s. 105—108). I motiven sägs bland annat följande: "I utgångssituationen består verksamhetens innehåll av att personal som sänts utomlands av staten som inhämtar information med stöd av sin tjänsteställning gör allmänna observationer om förhållandena i staten där de är stationerade samt diskuterar med representanter för den staten eller med medborgare. Trots att det då inte är fråga om informationsutbyte som uttryckligen har avtalats med staten där de är stationerade sker verksamheten ofta med den statens tysta godkännande." (RP 202/2017 rd, s. 106)

"Enligt en allmän princip inom internationell rätt åtnjuter varje suverän stat territoriell integritet och politiskt oberoende i förhållande till andra stater. Varje stat beslutar själv om och på vilka villkor den tillåter utländska tjänstemäns verksamhet på sitt territorium. De flesta stater tolererar till en viss gräns eller rentav godkänner de facto verksamheten hos främmande myndigheter för underrättelseinhämtning på sin mark. Det kan vara fråga om informationsutbyte som gynnar båda parterna eller om att det datainsamlade som den främmande makten öppet verkställer om allmänna förhållanden inte äventyrar statens eller någon annan parts intressen. Under andra förhållanden kan staten som är föremålet förhålla sig avvisande till verksamhet från främmande staters myndigheter på dess territorium. Verksamheten kan från fall till fall även uppfylla rekvisitet för någon gärning som är straffbar enligt den statens strafflag. Verksamhetens straffbarhet kan beroende på staten som är föremål för den påverkas till exempel av vem som inhämtar informationen, vilken information som inhämtas och den metod som används. Staterna som jämförs har inte heller på lagnivå ställt som villkor för ett utlands underrättelseinhämtning att staten godkänner verksamheten eller att denna inte bryter mot statens gällande lagar.

I underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden är det fråga om ett acceptabelt mål, det vill säga verksamhet som krävs för att uppnå skyddet av den nationella säkerheten, som i vissa fall kan innebära risker. En av riskerna är att det är fråga om verksamhet som strider mot lagstiftningen i staten eller som den på annat sätt inte anser vara godtagbar. I underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden är det viktigt att beakta hur de andra staterna förhåller sig och innehållet i deras lagstiftning men av praktiska skäl kan detta inte beaktas när verksamheten regleras utan först när den påbörjas. Då gäller det att överväga om intresset som verksamheten ger den nationella säkerheten är klart större än de risker som ingår där. (RP 202/2017 rd, s. 106—107)."

Enligt propositionsmotiven och inkommen utredning grundar sig underrättelseinhämtning utomlands på en omsorgsfull riskbedömning. Den aktuella statens straffrättsliga system utgör en faktor som påverkar bedömningen. Strävan är alltid att underrättelseinhämtning utomlands genomförs med minsta möjliga risk för såväl finska staten som den enskilda tjänsteman som deltar i underrättelseinhämtningen. Underrättelseinhämtning utomlands förutsätter samtycke av deltagande tjänstemän. Förvaltningsutskottet anser att kravet på samtycke för tydlighetens skull uttryckligen bör nämnas i lagen. Enligt uppgift till utskottet sker rekryteringen till uppgifter som innefattar underrättelseinhämtning utomlands på frivillig basis och genom intern utbildning. Förvaltningsutskottet vill ytterligare påpeka att en tjänsteman vid skyddspolisen omfattas av det finska tjänstemannarättsliga systemet också när han eller hon utför ett underrättelseuppdrag utomlands.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Förvaltningsutskottet föreslår att det i ett nytt 4 mom. föreskrivs om samtycke som krav på en tjänstemans deltagande i underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. Följande lydelse föreslås:

Deltagande i sådan civil underrättelseinhämtning utomlands som avses i denna paragraf förutsätter samtycke av den berörda tjänstemannen vid skyddspolisen. (Nytt 4 mom.)

43 §. Undersökning av upptagningar från civil underrättelseinhämtning. Enligt grundlagsutskottet måste underrättelsetillsynsombudsmannen ha samma rätt att undersöka upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för underrättelseinhämtning som tillfaller domstolen och andra parter enligt 5 a kap. 43 § 14 mom. i förslaget till polislag och 14 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Ändringen är en förutsättning för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 1 mom. i de nämnda paragraferna sägs att enligt förordnande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller anvisning av domstolen får upptagningarna undersökas även av en annan polisman, av en expert eller av någon annan som anlitas för inhämtande av information. Grundlagsutskottet anser att regleringen är problematiskt öppen med hänsyn till 124 § i grundlagen, och det kan enligt utskottet inte anses lämpligt att utifrån en så öppen reglering överlåta undersökningen av upptagningar som erhållits i underrättelseverksamheten till utomstående personer som inte heller förutsätts vara tjänstemän. Grundlagsutskottet anser att den roll som tilldelas en utomstående expert och annan person som avses i den föreslagna lagstiftning en och som används som hjälp i civil underrättelseinhämtning måste begränsas till enbart assistans till myndigheten. Undersökningen av upptagningar måste för en sådan persons del bindas till en direkt ledning utförd av myndigheten. Vidare måste det föreskrivas om tjänsteansvar för en person som assisterar myndigheten. Utan dessa ändringar kan lagförslagen inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser också att det i lagen bör föreskrivas mer exakt om den personkrets som kan komma i fråga som en annan person som bistår vid informationsinhämtningen. Dessutom måste det i lagen säkerställas att de personer utanför myndighetsapparaten som avses i bestämmelsen har de kunskaper och färdigheter och den erfarenhet som krävs för en ändamålsenlig skötsel av uppdraget.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att det till 43 § 1 mom. fogas att också underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman har rätt att undersöka upptagningar. Utskottet föreslår nedan att ett motsvarande tillägg görs i 14 § i lagförslag 2, det vill säga lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

Av lagutskottets utlåtande framgår det, enligt utredning till det utskottet, att anlita en utomstående sakkunnig eller annan person som bistår vid informationsinhämtningen innebär att en utomstående person bistår vid utredningen av innehållet i en upptagning som underrättelsemyndigheten redan har inhämtat. Det är alltså inte fråga om att en sådan person skulle ges i uppdrag att inhämta underrättelser i strid med 124 § i grundlagen. Biståndet kan exempelvis gälla tolkning, översättning eller hävning av ett tekniskt skydd.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Vidare måste det föreskrivas om tjänsteansvar för en utomstående sakkunnig eller annan person. Ställningen som tjänsteman är speciell och för med sig ett större ansvar för fel som inträffar i arbetet, det vill säga ett tjänsteansvar. De allmänna grunderna för tjänsteansvar finns 2 § 3 mom. och 118 § i grundlagen. Tjänsteansvaret har av hävd ansetts omfatta såväl straffrättsligt som skadeståndsrättsligt ansvar. Också den skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen har i grundlagsutskottets tidigare praxis ansetts i princip förutsätta att fysiska personer som sköter sådana uppgifter gör det under tjänsteansvar (se t.ex. GrUU 8/2014 rd, s. 5/I, GrUU 29/2013 rd, s. 2, GrUU 18/2007 rd, s. 6/II, GrUU 20/2006 rd, s. 2 och GrUU 33/2004 rd, s. 7/I).

Bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar och tjänstebrott finns i 40 kap. i strafflagen (39/1889). Det straffrättsliga tjänsteansvaret sträcker sig med stöd av definitionsbestämmelsen i 40 kap. 11 § 5 punkten också till utövande av offentlig makt utanför myndighetsorganisationen. Med uttrycket person som utövar offentlig makt avses enligt bestämmelsen för det första den till vars uppgifter enligt lag eller förordning hör att meddela för andra bindande förordnanden eller att besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter eller som med stöd av lag eller förordning i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter. För det andra avses den som enligt lag eller förordning eller enligt ett uppdrag som han eller hon med stöd av lag eller förordning fått av en myndighet deltar i beredningen av sådana beslut som avses ovan på det sätt som anges i bestämmelsen. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i sin tur i skadeståndslagen (412/1974).

I paragrafen bör det dessutom föreskrivas om den direkta ledningen och övervakningen av utomstående sakkunniga och andra personer som undersöker upptagningar. Likaså bör det föreskrivas att dessa personer ska ha de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att utföra uppdraget. Denna ändring begränsar också den personkrets som kan komma i fråga för uppdraget.

Förvaltningsutskottet föreslår i likhet med lagutskottet, för att grundlagsutskottets utlåtande ska beaktas, att polislagens 5 a kap. 43 § (14 § i lagförslag 2) ändras som följer:

43 §

Undersökning av upptagningar från civil underrättelseinhämtning

Upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för civil underrättelseinhämtning får undersökas endast av domstol eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller av underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman. Enligt förordnande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller enligt anvisning av domstolen får upptagningarna undersökas även av en annan polisman, av en expert eller av någon annan som anlitas för inhämtande av information.

Bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på en sakkunnig eller någon annan enligt 1 mom. som är en privatperson, när denne utför uppgifter enligt detta kapitel. (Nytt 2 mom.)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

När en sakkunnig eller en annan person enligt 2 mom. anlitas ska undersökningen av upptagningar ske under direkt ledning och övervakning av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. En sakkunnig eller en annan person som anlitas ska ha de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att utföra uppdraget. (Nytt 3 mom.)

44 §. Utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning. I 5 a kap. 44 § i den föreslagna polislagen ska det föreskrivas om utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning. I propositionsmotiven (s. 225) sägs att det är frågan om bestämmelser om en slags brandvägg. Utgångspunkten är att information som erhållits genom underrättelsebefogenheter inte får användas för andra ändamål än att skydda den nationella säkerheten. Brandväggsbestämmelsen innehåller enligt motiven vissa undantag från bundenheten till ett användningsändamål.

Den föreslagna regleringen påminner om regleringen i fråga om överskottsinformation, även om det i propositionen (s. 100) sägs att polislagens reglering av användning av överskottsinformation inte är lämplig som förebild för regleringen av brandväggsbestämmelsen. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om propositionen att det i bestämmelserna och motiven till dem förblir oklart varför regleringen inte konstruerats i enlighet med bestämmelserna om överskottsinformation i 10 kap. 55—56 § i tvångsmedelslagen och 5 kap. 53—54 § i polislagen. Bestämmelserna om användning av överskottsinformation i polislagen och tvångsmedelslagen bygger på en modell enligt vilken överskottsinformation får användas vid utredning av brott när informationen gäller ett sådant brott för vars förhindrande det skulle ha varit tillåtet att använda det tvångsmedel som har använts då informationen har fåtts (5 kap. 54 § 1 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 1 mom. i tvångsmedelslagen). Överskottsinformation får dock också användas om användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet, och om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller om det är fråga om något av de brott som uttryckligen nämns i bestämmelserna (5 kap. 54 § 2 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 2 mom. i tvångsmedelslagen). Överskottsinformation får dessutom alltid användas för förhindrande av brott, för inriktning av förundersökningsmyndighetens verksamhet och som en utredning som stöder det att någon är oskyldig (5 kap. 54 § 4 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 4 mom. i tvångsmedelslagen).

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att bestämmelserna i föreslagna 5 a kap. i polislagen i det här avseendet kan anses vara delvis problematiska, eftersom det inte framgår hur de förhåller sig till bestämmelserna om användning av överskottsinformation. Det bör enligt grundlagsutskottets utlåtande särskilt säkerställas att regleringen inte öppnar möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel.

Lagutskottet anser i sitt utlåtande att det vid bedömningen av den föreslagna regleringen måste fästas uppmärksamhet vid att underrättelseverksamhet till sin karaktär är annorlunda än användning av hemliga metoder att inhämta information enligt polislagen eller användning av hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen. Relevant för ärendet är också att skyddspolisen i fortsättningen inte är en förundersökningsmyndighet. När det gäller de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av uppgifter är det enligt lagutskottet viktigt att notera att det för användning av metoder för underrättelseinhämtning inte har fastställts och inte kan fastställas en straffskala för de

Betänkande FvUB 36/2018 rd

brott som motiverar en metod för underrättelseinhämtning, det vill säga att det inte kan finnas något krav på hur allvarliga de brott som samtidigt nämns är, eftersom metoder för underrättelseinhämtning inte används inom brottsutredning. Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter för brottsbekämpning eller brottsutredning måste därför omfatta en ändamålsbegränsning; utlämnande av uppgifter ska alltså begränsas i tillräcklig grad utifrån hur allvarligt brottet är.

Lagutskottet konstaterar att frågan om hur den föreslagna regleringen ska bedömas är mer komplex än när det gäller överskottsinformation. Vid utlämnande av uppgifter som rör brottsmisstanke och som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning är det strängt taget inte fråga om bestämmelser om användning av överskottsinformation, utan om en så kallad brandväggsbestämmelse. I förhållande till denna har ändamålsbegränsningen en mer accentuerad ställning än i fråga om överskottsinformation. Enligt utskottets uppfattning bör den föreslagna brandväggsbestämmelsen därför bedömas självständigt och avskilt från frågan om användning av överskottsinformation. Utskottet noterar att den föreslagna brandväggsbestämmelsen i många avseenden förutsätter strängare villkor för utlämnande av uppgifter än användningen av överskottsinformation.

För det första utgår brandväggsbestämmelsen från andra omständigheter och gäller en annan användningssituation än bestämmelserna om överskottsinformation. Information enligt 5 a kap. 44 § som erhålls genom civil underrättelseinhämtning är inte överskottsinformation eller därmed jämförbar information i den mening som överskottsinformation har definierats i bestämmelserna om överskottsinformation i tvångsmedelslagen (5 kap. 55 §) och polislagen (5 kap. 53 §). Enligt bestämmelserna avser överskottsinformation sådan information som fåtts genom hemliga tvångsmedel eller hemligt inhämtande av information och som inte har samband med ett brott eller med bekämpning av en fara enligt polislagen eller som inte gäller något annat brott än det för vars utredning tillståndet har getts eller beslutet fattats. I den föreslagna 5 a kap. 44 § omfattar den föreslagna brandväggsbestämmelsen däremot all information som erhållits genom vilken som helst metod för underrättelseinhämtning. I fråga om skillnaderna mellan situationerna bör det också beaktas att det i situationer som gäller den nu aktuella brandväggsbestämmelsen finns det inget tidigare tillstånd eller beslut om utredning, förhindrande eller avslöjande av brott. Av begreppet överskottsinformation följer därför också, enligt utskottets uppfattning, att bestämmelserna om överskottsinformation inte kan bli tillämpliga i fall där information har utlämnats på det sätt som avses i 5 a kap. 44 § i polislagen.

För det andra får överskottsinformation enligt 5 kap. 54 § 4 mom. i polislagen också alltid användas för förhindrande av brott, medan information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning får utlämnas till en behörig myndighet för förhindrande av ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år.

Lagutskottet noterar dock att enligt 5 kap. 54 § 3 mom. i polislagen får överskottsinformation också användas, om användningen av sådan information kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet och om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller om det är fråga om något av de brott som nämns explicit i momentet. En motsvarande bestämmelse finns också i 5 kap. 56 § i tvångsmedelslagen. Bestämmelsen om anmälan enligt prövning för utredning av brott i den föreslagna 5 a kap. 44 § 1 mom. innehåller endast ett krav på att det strängaste straffet för brottet måste vara fängelse i minst tre år. För att tröskeln för den föreslagna 44 § 1 mom. till denna del inte ska vara lägre än för bestämmelsen om användning av över-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

skottsinformation i 5 kap. 54 § 3 mom., föreslår lagutskottet för förvaltningsutskottet att det i 5 a kap. 44 § 1 mom. i förslaget till polislagen infogas ett ytterligare krav på att anmälan kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

Förvaltningsutskottet omfattar lagutskottets ställningstagande och föreslår att 44 § 1 mom. i sin helhet får följande lydelse:

Skyddspolisens ska utan ogrundat dröjsmål anmäla till centralkriminalpolisen, om det med en metod för underrättelseinhämtning används framkommer att det kan antas att ett sådant brott har begåtts för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst sex år. Genom beslut av chefen för skyddspolisens får anmälan skjutas upp med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt för att garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa. Skyddspolisens får anmäla ett brott till centralkriminalpolisen, om anmälan kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år.

Enligt 5 a kap. 44 § 4 mom. i förslaget till polislagen får information som inhämtats genom användning av en metod för underrättelseinhämtning alltid lämnas ut som utredning som stöder att någon är oskyldig. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande om propositionen att den föreslagna regleringen, där skyddspolisens enligt egen prövning får lämna ut information som stöder det att någon är oskyldig eller får avstå från att lämna ut sådan information, inte är helt lämplig med avseende på grundlagens 21 § om rättvis rättegång. Enligt utlåtandet bör en myndighet i princip vara skyldig att lämna ut information som stöder det att någon är oskyldig. Grundlagsutskottet menar dock att denna skyldighet ger anledning att i vidare omfattning granska de bestämmelser som anknyter till detta.

Lagutskottet konstaterar att den föreslagna regleringen i fråga om information som stöder att någon är oskyldig motsvarar formuleringarna i den gällande polislagen (5 kap. 54 § 4 mom.) och tvångsmedelslagen (5 kap. 56 § 4 mom.), vilka likaså använder uttrycket "får användas". En förpliktande bestämmelse skulle ge anledning att i vidare omfattning granska de bestämmelser som anknyter till frågan. Det kan enligt lagutskottet betyda att utlämnande av information som stöder att någon är oskyldig möjligen måste förknippas med trösklar som exempelvis anknyter till straffnivån, eftersom det inte nödvändigtvis är motiverat att i alla situationer uppställa en absolut anmälningsskyldighet för de lindrigaste förseelserna, i det fall att en anmälan exempelvis skulle leda till ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten eller till livsfara för en tjänsteman som använder en metod för underrättelseinhämtning.

Vidare anser lagutskottet att det i ärendet finns skäl att beakta att tolkningen av bestämmelsen styrs av motiven till paragrafen och de polisrättsliga principer som framgår av polislagen. Enligt 1 kap. 2 § i polislagen ska skyddspolisens, i överensstämmelse med kravet på att respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, respektera de grundläggande fri- och rättigheterna, och när den utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter. Utskottet anser att paragrafmotiven och principerna begränsar skyddspolisens prövningsrätt.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Mot denna bakgrund anser förvaltningsutskottet att den regleringsmodell som valts i 44 § 4 mom. om utlämnande av uppgifter som stöder att någon är oskyldig kan godtas i det aktuella sammanhanget. Tillämpningspraxisen bör dock följas noggrant, och vid behov måste en justering av bestämmelsen utredas. I fråga om 44 § 4 mom. omfattar förvaltningsutskottet lagutskottets ståndpunkt.

På det sätt som framgår av 5 a kap. 1 § om tillämpningsområdet för förslaget till polislag och 4 § om förutsättningarna för användning av metoderna för underrättelseinhämtning, är användningen av metoderna för underrättelseinhämtning kopplade till skyddande av den nationella säkerheten. Lagutskottet anser att det till följd av ändamålet med metoderna för underrättelseinhämtning är klart att ett centralt bedömningskriterium i de fall som gäller utlämnande av information om ett brott som är beroende av prövning är hur utlämnandet inverkar på den nationella säkerheten. Vid uppskov av en anmälan ska skyddspolisen dock ställa intressena mot varandra och jämföra dem, det vill säga å ena sidan intresset att skydda den nationella säkerheten och å andra sidan intresset att reda ut ett brott. Utskottet noterar att det nämnda kriteriet ändå inte framgår av den föreslagna 44 §.

Förvaltningsutskottet ser det som motiverat att i enlighet med lagutskottets förslag komplettera 44 § 3 mom. med en bestämmelse om att ett bedömningskriterium i samband med situationer som är beroende av prövning ska vara skyddandet av den nationella säkerheten. Utskottet föreslår följande lydelse:

När det övervägs om en anmälan ska skjutas upp enligt 1 mom. eller en anmälan göras enligt 1 eller 2 mom. i fråga om ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller i fråga om förhindrade av ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år, ska dess betydelse för försvaret av landet och för skyddet av den nationella säkerheten samt betydelsen av utredningen av brottet med avseende på allmänna och enskilda intressen beaktas.

Sammantaget anser förvaltningsutskottet i fråga om bestämmelserna om utlämnande av information att syftet med de ändringsförslag som bygger på lagutskottets utlåtande är att se till att underrättelseinhämtning inte kan utnyttjas för att kringgå polislagens bestämmelser om metoder för inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel. Enligt lagutskottet gäller det i synnerhet i de fall där tröskeln för utlämnande av information är minst lika hög som för användning av överskottsinformation. Förvaltningsutskottet framhåller i likhet med lagutskottet att det med hänsyn till det nämnda målet är väsentligt att de föreslagna metoderna för underrättelseinhämtning används för de ändamål de är avsedda för. Förvaltningsutskottet utgår från att myndigheterna, i fråga om all lagstiftning, följer bestämmelserna på behörigt sätt. Något annat skulle i praktiken leda till en omöjlig situation också när det gäller stiftandet av lagar. Myndigheterna sköter inte sina lagfästa uppgifter i eget intresse, utan de gör det förpliktade av lagstiftarens viljeyttring och i linje med denna. Skyddspolisen åläggs skyldighet att skydda det finländska samhället mot allvarliga, i lagen angivna hot mot den nationella säkerheten. Den uppgiften har en nära koppling till skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Behovet av effektiva tillsyns- och rättsskyddssystem är likaså helt uppenbart. I det sammanhanget har proportionalitetsprincipen en särskild relevans, exempelvis om man beaktar att myndigheterna måste tillförsäkras de förutsättningar som de behöver för att sköta sin lagfästa uppgifter.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

De nu föreslagna bestämmelserna om utlämnande av information placerar sig enligt utskottets uppfattning i ett annat sammanhang än bestämmelserna om användning av överskottsinformation och är inte enkelt jämförbara med varandra. Därför måste en viss divergens mellan de respektive bestämmelserna tillåtas. Tillämpningen av bestämmelserna måste dock bevakas noga, och vid behov krävs ny lagstiftning om tillämpningspraxisen visar att regleringen utnyttjas exempelvis för att kringgå polislagens bestämmelser om hemligt inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel. Förvaltningsutskottet utgår från att myndigheterna inte har rätt att utnyttja bestämmelser för något ändamål som de inte är avsedda för. Utskottet vill också i övrigt framhålla att myndigheternas verksamhet grundar sig på lag, och att det inte finns någon anledning att betvivla att denna princip, härledd ur grundlagen, följs.

Lagutskottet framhåller i sitt utlåtande dessutom att ordalydelsen i 5 a kap. 44 § i den föreslagna polislagen inte omfattar utlämnande av information för avslöjande av brott eller till utredning av tröskeln för att inleda en förundersökning, vilka nämns i propositionsmotiven (s. 227). Motiven till 44 § 2 mom. står alltså i konflikt till paragraftexten.

Förvaltningsutskottet konstaterar att skyddspolisen enligt det föreslagna 44 § 1 mom. utan ogrundat dröjsmål ska anmäla till centralkriminalpolisen, om det medan en metod för underrättelseinhämtning används framkommer att det kan antas att ett sådant brott har begåtts för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst sex år. Genom beslut av chefen för skyddspolisen får anmälan skjutas upp med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt för att garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa. Skyddspolisen får anmäla ett brott till centralkriminalpolisen, om anmälan kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år.

I paragrafens 2 mom. föreslås bestämmelser om att skyddspolisen utan dröjsmål ska anmäla till behörig myndighet, om det medan en metod för underrättelseinhämtning används framkommer att ett sådant brott är på färde för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst sex år och brottet ännu kan förhindras. Information som inhämtats genom användning av en metod för underrättelseinhämtning får även lämnas till behörig myndighet för förhindrande av ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år. Förvaltningsutskottet anser det i likhet med lagutskottet klart att ordalydelsen i 2 mom. inte gör det möjligt att med avvikelse från 1 mom. lämna ut uppgifter för avslöjande av brott eller för fastställande av huruvida det finns förutsättningar att inleda en förundersökning.

Lagutskottet har också behandlat frågan huruvida domstolen ska ges rätt att besluta om utlämnande av information. Utskottet anser att frågan kan bedömas enligt samma principer som tillämpades då bestämmelserna om användning av överskottsinformation reviderades 2013 (se RP 14/2013 rd). Då godkändes en regleringsmodell enligt vilken beslut om användning av överskottsinformation som bevisning ska fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken. Lagutskottet konstaterade då uttryckligen att man i princip inte kan avgöra hur viktig överskottsinformationen är annat än som en del av den totala bevisningen, och att det inte heller är ändamålsenligt med tanke på helheten att starta en ny process för att utnyttja överskottsinformationen (LaUB 17/2013 rd, s. 8/I). Frågan om huruvida domstolen ska ha rätt att besluta om anmälan av en brottsmisstanke som aktualiserats till följd av användning av en metod för underrättelseinhämtning kan, enligt lagutskottet, i fråga om den nu aktuella propositionen bedömas enligt sam-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

ma riktlinjer. Utskottet anser därför att det inte behövs något domstolsförfarande för beslut om själva utlämnandet. På motsvarande sätt anser utskottet det motiverat att beslut om användning av utlämnande av information som bevisning ska fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken.

Lagutskottet noterar att polislagens och tvångsmedelslagens paragrafer om användning av överskottsinformation innehåller en bestämmelse enligt vilken beslut om användning av överskottsinformation som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken (5 kap. 54 § 3 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 3 mom. i tvångsmedelslagen). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i bestämmelserna om civil underrättelseinhämtning i förslaget till lag om ändring av polislagen. Utskottet anser att bestämmelserna om utlämnande av information i samband med civil underrättelseinhämtning måste kompletteras med motsvarande bestämmelser som finns i polislagen och tvångsmedelslagen.

Förvaltningsutskottet föreslår med anledning av lagutskottets utlåtande att det till 44 § fogas ett nytt 6 mom. med följande lydelse:

Beslut om användning av sådan information som med stöd av denna paragraf lämnas som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken. Bestämmelser om anteckning i förundersökningsprotokollet om användningen av information finns i 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen, och bestämmelser om uppgivande i stämningsansökan av användningen av information finns i 5 kap. 3 § 1 mom. 9 punkten i lagen om rättegång i brottmål.

Med anledning av lagutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet dessutom nedan att det till bestämmelsen om förundersökningsprotokoll i 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen (805/2011), där användning av överskottsinformation behandlas, också fogas ett omnämnande av lämnande av sådan information som avses i 44 § (lagförslag 5). Bestämmelsen måste också beakta motsvarande ändringsbehov i 79 och 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (76 och 77 § i RP 203/2017 rd). I den form som beaktar propositionen om militär underrättelseverksamhet får förvaltningsutskottets förslag till 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen följande lydelse:

I förundersökningsprotokollet ska det ingå förhörprotokoll samt redogörelser för undersökningsåtgärderna och för de iakttagelser som gjorts i samband med åtgärderna om sådant som ska utredas vid förundersökning. De handlingar, inspelningar och fotografier som kommit till vid undersökningen ska bifogas förundersökningsprotokollet, om de kan antas ha betydelse i saken och om inte något annat föreskrivs i lag. I förundersökningsprotokollet ska det göras en anteckning om vilken överskottsinformation eller information lämnad med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) / eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) som har använts vid utredningen av brottet.

Vidare föreslår förvaltningsutskottet utifrån lagutskottets utlåtande att det till de uppgifter som enligt 5 kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) ska uppges i en stämningsansökan fogas en ny punkt som motsvarar den gällande 8 punkten om överskottsinformation och som gäller sådan information som avses i 5 a kap. 44 § i förslaget till polislag (förvaltningsutskottets förslag

Betänkande FvUB 36/2018 rd

till nytt lagförslag 9). Bestämmelsen måste också beakta motsvarande ändringsbehov i 79 och 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd). I den form som beaktar propositionen om militär underrättelseverksamhet får förvaltningsutskottets förslag till ny punkt i 3 § följande lydelse:

I stämningsansökan ska uppges

information som lämnats med stöd av 5 a 44 § i polislagen eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) och som åklagaren tänker använda som bevis, samt motivering till att denna information används,

Av 17 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik framgår det att bestämmelserna i 5 a kap. 44 § i polislagen ska tillämpas på utlämnade av information som erhållits genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik för brottsbekämpning.

48 §. *Protokoll.* Enligt paragrafen ska det, efter det att användningen av en metod för underrättelseinhämtning upphört, utan ogrundat dröjsmål upprättas ett protokoll över användningen av metoden. Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om hur åtgärderna ska dokumenteras med avseende på övervakningen. Med åtgärder avses alla åtgärder som skyddspolisen vidtar. Det täcker bland annat registrering av användning av metoder för underrättelseinhämtning, registrering av att en uppgift som omfattas av utplåningsskyldigheten utplånats, bedömning av betydelsen hos uppgifter som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning och uppskjutande av anmälan till brottsbekämpningen.

Förvaltningsutskottet understryker att noggranna protokollsanteckningar om åtgärderna inom den civila underrättelseinhämtningen är av vikt för tillsynen över och uppföljningen av verksamheten. Det är viktigt att i protokollet anteckna inte bara den inhämtade informationen utan också uppgift om att information har utplånats. Det är i fråga om protokollföringen enligt utskottet synnerligen viktigt att statsrådets förordning i frågan beaktar inte bara utplåningen av upptagningar och handlingar eller av information i dessa utan också grunden för att informationen har utplånats. Det kan bli aktuellt exempelvis när myndigheten med stöd av förbudet mot informationsinhämtning i 5 a kap. 41 § i polislagen och 12 § i lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik är skyldig att genast när det framkommit vilken art informationen är av utplåna meddelanden eller information som förmedlats mellan en journalist och dennes källa.

Utskottet anser att protokollföringen bland annat möjliggör en effektiv laglighetskontroll och att underrättelsemyndigheten själv med stöd av statistiken kan bedöma hur exakt och effektiv inriktningen av åtgärderna inom den civila underrättelseinhämtningen är. Därigenom kan den också självständigt vidta behövliga åtgärder för att utveckla och förbättra verksamheten.

54 §. *Samarbete med militärunderrättelsemyndigheterna.* Paragrafen ålägger skyddspolisen att samarbeta med militärunderrättelsemyndigheterna för att den civila och militära underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt och i detta syfte, trots det som föreskrivs om sekretess, ge militärunderrättelsemyndigheterna behövliga uppgifter. Syftet med regleringen är att främja samarbetet mellan skyddspolisen och den militära myndigheten så att de parallella

Betänkande FvUB 36/2018 rd

uppgifter med samma mål som de nämnda myndigheterna har inom sina respektive verksamhetsområden blir utförda på ett ändamålsenligt, ekonomiskt och smidigt sätt.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. med ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt bemyndigandet får det genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om organiserandet av samarbetet mellan skyddspolisen och militärunderrättelsemyndigheterna. Med organiserandet av samarbetet avses de praktiska arrangemangen för samarbetet, exempelvis regler för i vilka uttryckliga situationer samarbete krävs, vilka former samarbetet ska ha och vilka som ska delta i samarbetet och vilka uppgifter deltagarna har.

55 §. Samarbete med andra myndigheter och sammanslutningar. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det enligt ordalydelsen i paragrafen förblir mycket öppet vad samarbetet mellan militärunderrättelsemyndigheterna och sammanslutningarna kan innebära och vilka sammanslutningar bestämmelsen gäller. I motiven till bestämmelsen (s. 238) konstateras det bara att samarbetet kan ha att göra med säkerheten i företagen och bedrivs för att förhindra företagsspiionage. Det förblir bland annat oklart hur den föreslagna regleringen förhåller sig till grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Bestämmelsen om samarbete med sammanslutningar måste antingen strykas eller i väsentlig grad preciseras i fråga om samarbetets innehåll och vilka som är parter i samarbetet. Det bör i så fall göras på ett sätt som respekterar 124 § i grundlagen. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt motiven till bestämmelsen gäller 55 § inte utlämnande av personuppgifter. Den avgränsningen framgår dock inte av bestämmelsen. Utskottet påpekar att begreppet personuppgifter är vidsträckt. Den av riksdagen antagna lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (RP 31/2018 rd) har en definitionsbestämmelse (3 § 1 mom.), enligt vilken personuppgifter avser varje upplysning som direkt eller indirekt avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (en registrerad). Om avsikten är, i strid med det som sägs i förarbetena, att det med stöd av bestämmelsen ska vara möjligt att trots sekretessbestämmelserna lämna ut personuppgifter till en sammanslutning, måste den föreslagna bestämmelsen preciseras. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 19/2012 rd, s. 4 och de utlåtanden som nämns där). Det måste därför i den föreslagna 55 § anges betydligt mer exakt vilken krets av sammanslutningar som har rätt att få uppgifter, för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Alternativt måste bestämmelsen preciseras så att den avgränsning som anges i motiven tydligt framgår, det vill säga att sekretessbelagda personuppgifter inte får lämnas ut med stöd av paragrafen. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagutskottet menar i sitt utlåtande att förvaltningsutskottet, i ljuset av grundlagsutskottets utlåtande, noggrant bör ompröva föreslagna 5 a kap. 55 § i polislagen. Det är enligt lagutskottet motiverat att stryka bestämmelsen om samarbete mellan underrättelsemyndigheterna och sammanslutningar.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i 16 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreskrivs om utlämnande av information om skadliga datorprogram el-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

ler skadliga datakommandon till myndigheterna, företag eller sammanslutningar. Paragrafens 1 mom. lyder som följer: "Skyddspolisen får trots sekretessbestämmelserna lämna ut sådan information som inhämtats med hjälp av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och som gäller skadliga datorprogram eller skadliga datakommandon till myndigheter, företag eller sammanslutningar, om utlämnandet av informationen behövs för att skydda den nationella säkerheten eller informationsmottagarens intressen." Enligt förvaltningsutskottets uppfattning tryggar bestämmelsen skötseln av Kommunikationsverkets uppgifter på det aktuella området.

I 5 a kap. 55 § i förslaget till lag om ändring av polislagen föreskrivs det om samarbete med andra myndigheter och sammanslutningar. Paragrafens 2 mom. lyder som följer: "Skyddspolisen får för att genomföra sitt uppdrag avseende civil underrättelseinhämtning agera i samarbete med sammanslutningar samt till andra myndigheter och sammanslutningar trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten." Tröskeln för att lämna ut uppgifter är högre i denna bestämmelse än i den förstnämnda 14 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. I lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik förutsätts att informationen "behövs för att skydda den nationella säkerheten eller informationsmottagarens intressen".

Kommunikationsutskottet noterar i sitt utlåtande KoUU 26/2018 rd att utlämnande av uppgifter enligt 5 a kap. 55 § i lagförslaget förutsätter att utlämnandet är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten. Med hänsyn till Cybersäkerhetscentrets betydelse för den övergripande säkerheten i samhället föreslår kommunikationsutskottet för förvaltningsutskottet att Cybersäkerhetscentret kan få uppgifter med stöd av polislagen också om det behövs för att skydda den nationella säkerheten, det vill säga också om det inte är nödvändigt för säkerheten. Det skulle ge den underrättelsemyndighet som beslutar om utlämnande större rörelsefrihet. Kommunikationsutskottet fäster uppmärksamheten vid att mottagaren av informationen måste ha hög informationssäkerhet. När det är fråga om tröskeln för att lämna ut information till myndigheterna är det motiverat att lagförslagets nödvändighetskrav ändras till ett behövlighetskrav. När det däremot är fråga om att lämna ut information till företag bör tröskeln vara högre.

I paragrafens 2 mom. om utlämnande av information kan kravet att utlämnandet är "nödvändigt" försvåra och inskränka underrättelsemyndighetens rapportering och på ett allmännare plan också informationsdelningen, eftersom bestämmelsen förutsätter att man i ett enskilt utlämnande av information särskilt måste kunna påvisa att utlämnandet av en underrättelserapport är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten. Syftet med civil underrättelseinhämtning är att öka underrättelsemyndighetens rapportering och kontakter med andra myndigheter, och därigenom med hjälp av analyserad information stärka den nationella säkerheten. Förvaltningsutskottet ser det därför som motiverat att ändra tröskeln i 2 mom. så att den motsvarar det som sägs i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik, det vill säga "om utlämnandet av informationen behövs för att skydda den nationella säkerheten".

Också grundlagsutskottets utlåtande föranleder en ändring av paragrafens 2 mom. i fråga om samarbete med andra myndigheter och sammanslutningar. Förvaltningsutskottet föreslår att bestämmelsen om samarbete med privata sammanslutningar stryks i 2 mom. Bestämmelser om samarbete med sammanslutningar finns visserligen i i anslutning till bland annat polisens uppgifter (1 kap. 1 § 1 mom. i polislagen). Polisen ska upprätthålla säkerheten i samarbete med bland an-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

dra sammanslutningar och invånarna. Om utlämnande av information till privata aktörer föreskrivs särskilt.

Förvaltningsutskottet föreslår dessutom att paragrafen ändras så att ordet "företag" fogas till rubriken. Det beskriver aktörerna i den privata sektorn bättre än sammanslutningar.

Enligt propositionsmotiven är avsikten inte att i paragrafen föreskriva om utlämnande av personuppgifter. På grund av sakens betydelse bör detta nämnas uttryckligen i lagen.

Bemyndigandena att utfärda förordning i 62 § bör placeras i anslutning till respektive grundläggande bestämmelse. Förvarsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 5 mom. enligt vilket närmare bestämmelser om organiserandet av samarbetet mellan skyddspolisen och andra myndigheter får utfärdas genom förordning av statsrådet. Närmare bestämmelser får utfärdas om samarbetsformerna och samarbetsmetoderna. Det står enligt utskottet klart att företagen inte kan ges uppgifter som innebär utövande av offentlig makt, utan det är exempelvis frågan om att aktörerna kan dela med sig information om sina egna uppgifter och funktioner i syfte att bidra till att skapa en lägesbild.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 6 mom. med ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt bemyndigandet får det genom förordning av inrikesministeriet utfärdas närmare bestämmelser om organiserandet av samarbetet mellan skyddspolisen och den övriga inrikesförvaltningen. Det kan vara frågan om exempelvis organiserandet av samarbetet mellan skyddspolisen och migrationsverket och vilka enheter som ska delta i samarbetet samt om enheternas uppgifter.

Förvaltningsutskottet föreslår därför att 55 § i sin helhet får följande lydelse:

55 §

Samarbete med andra myndigheter och med företag och sammanslutningar

Skyddspolisen ska enligt behov agera i samarbete med andra myndigheter för att den civila underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt.

Skyddspolisen får för att genomföra sitt uppdrag avseende civil underrättelseinhämtning trots sekretessbestämmelserna lämna ut andra uppgifter än personuppgifter till andra myndigheter, om utlämnandet av uppgifterna behövs för att skydda den nationella säkerheten.

Skyddspolisen får för att genomföra sitt uppdrag avseende civil underrättelseinhämtning trots sekretessbestämmelserna lämna ut andra uppgifter än personuppgifter till företag och andra sammanslutningar, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten. (Nytt 3 mom.)

Bestämmelser om utlämnande av information för brottsbekämpning finns i 44 §. (4 mom. som 3 mom. i RP)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003). (Nytt 5 mom.)

Närmare bestämmelser om ordnandet av samarbetet mellan skyddspolisen och andra myndigheter får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 6 mom.)

Närmare bestämmelser om ordnandet av samarbetet mellan skyddspolisen och den övriga inrikesförvaltningen får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. (Nytt 7 mom.)

56 §. Samordning av hemlig informationsinhämtning. Enligt den föreslagna paragrafen ska användningen av de metoder för underrättelseinhämtning om vilka det föreskrivs i detta kapitel vid behov samordnas för att säkerställa arbetssäkerheten för skyddspolisens, militärunderrättelsemyndigheternas, centralkriminalpolisens och andra myndigheters tjänstemän samt för att förhindra att de taktiska och tekniska metoder och planer som nämnda myndigheter använder vid hemlig informationsinhämtning avslöjas. Det är fråga om en specialbestämmelse i förhållande till de bestämmelser om samarbete som föreslås ovan.

I gällande lagstiftning föreskrivs om flera myndigheter, däribland Gränsbevakningsväsendet och Tullen, med rätt att på det sätt som närmare framgår av lagstiftningen använda hemliga metoder för inhämtande av information. Det finns därför risk för överlappningar i samband med enskilda operationer. Motsvarande risk berör också relationen mellan olika polisenheter. Detta slag av situationer måste om möjligt förebyggas och olycksfall i arbetet undvikas, liksom också avslöjande av taktiska och tekniska metoder samt planer måste förhindras. Det måste därför från fall till fall tillses att de aktuella myndigheterna sinsemellan samordnar användningen av hemliga metoder för inhämtande av information. På den här punkten noterar utskottet att flera aktörer åtminstone undantagsvis kan bedriva hemligt inhämtande av information samtidigt men på olika grunder (jfr 5 kap. i polislagen, tvångsmedelslagen och den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik).

Försvarsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. enligt vilket bestämmelser om organiserandet av samordningen av informationsinhämtningen får utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet får det utfärdas närmare bestämmelser exempelvis om hur de som deltar i samarbetet samordnar användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Vidare får det genom förordning utfärdas bestämmelser om vilka aktörer som ska stå i kontakt med varandra när det i känslig verksamhet uppstår överraskande situationer. Det får exempelvis utfärdas bestämmelser om särskilda samarbetsgrupper och deras verksamhet.

57 §. Internationellt samarbete. Paragrafen innehåller bestämmelser om internationellt samarbete. Enligt 1 mom. får skyddspolisen samarbeta och inhämta information tillsammans med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster för att skydda vår nationella säkerhet. Vid gemensam informationsinhämtning som genomförs på en annan stats territorium ska en polisman vid skyddspolisen iaktta de begränsningar och villkor för användningen av metoderna för underrättelseinhämtning som staten i fråga ställer. I 3 mom. föreskrivs att en behörig tjänsteman från en främmande stat kan, för skyddandet av den nationella säkerheten, ges rätt att på finskt territorium samarbeta med skyddspolisen samt under uppsikt och övervakning av en polisman vid skyddspolisen. Förvaltningsutskottet understryker att internationellt samarbete i synnerhet med unionsländerna

Betänkande FvUB 36/2018 rd

är av stor vikt bland annat till följd av de gemensamma elementen i hotbilderna och med hänsyn till ländernas likartade rätts- och samhällssystem.

Den föreslagna regleringen har inga bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för en tjänsteman från en främmande stat. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande om propositionen att regleringen måste kompletteras med bestämmelser om tjänsteansvar. I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet också att det av bestämmelsens ordalydelse klarare måste framgå att en främmande stats tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som skyddspolisen meddelar.

Lagutskottet anser att det straffrättsliga tjänsteansvaret för en tjänsteman från en främmande stat måste framgå av den föreslagna 57 §. Det är dock motiverat att de egentliga bestämmelserna om tjänsteansvar inkluderas i de bestämmelser i strafflagen till vilka bestämmelserna i 57 § hänvisar. Det behövs enligt utskottet inga separata bestämmelser om skadeståndsansvar för en tjänsteman från en främmande stat, eftersom tjänstemannen handlar under skyddspolisens ledning och övervakning. Ett eventuellt skadeståndsansvar påförs därmed i första hand skyddspolisen, antingen direkt eller på grundval av principalansvar.

Det straffrättsliga tjänsteansvaret sträcker sig enligt 40 kap. 12 § 3 mom. i strafflagen (39/1889) i sin helhet till utländska tjänstemän som med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse på finskt territorium utför kontroll, övervakning, förföljande, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet eller förebyggande av brott och förundersökning, eller som på finskt territorium med stöd av lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden utför förundersökning eller andra tjänsteuppdrag på basis av en begäran om rättshjälp som har framställts eller godkänts av en finsk myndighet. På sådana tjänstemän tillämpas utöver bestämmelserna i 40 kap. 1—3 mom. även, med undantag för avsättningspåföljden, 40 kap. 5 och 7—10 §. Dessa utländska tjänstemän jämföras med finländska tjänstemän också i samband med motstånd eller brott mot tjänsteman. På brott mot dem tillämpas bland annat bestämmelserna om våldsamt motstånd mot tjänsteman, tredska och usurpation av tjänstemannabefogenhet i strafflagen (SL 16:20). Om en sådan utländsk tjänsteman dödas uppsåtligt under eller på grund av en tjänsteåtgärd kan detta betraktas som mord (SL 21:18). Begreppet utländsk tjänsteman är i sig uttömmande (40 kap. 11 § 4 punkten i strafflagen).

Bestämmelser om brott mot tjänsteman finns i 16 kap. i strafflagen och bestämmelser om brott som begås av tjänsteman i 40 kap. i strafflagen. Utifrån tillämpningsbestämmelserna i de nämnda kapitlen kan man sluta sig till vilka brott som i det nu aktuella sammanhanget är relevanta, det vill säga vilka brott som utländska tjänstemän kan utsättas för eller begå när de utför underrättelseuppdrag i Finland. Med stöd av 16 kap. 20 § i strafflagen ser det enligt lagutskottet ut som om de relevanta brotten är de brott som är straffbara enligt kapitlets 1—3, 13 och 14 §. Det är svårt att tänka sig att 9 § om usurpation av tjänstemannabefogenhet skulle bli aktuellt. I fråga om 40 kap. i strafflagen är de brott som är straffbara enligt 1—3, 5 och 7—10 § relevanta. Dessutom måste kapitlets 14 § om avsättningspåföljd beaktas.

Lagutskottet konstaterar att tillämpningen av bestämmelserna i 16 kap. i strafflagen dock torde vara teoretisk i det internationella underrättelsesamarbetet, eftersom en tjänsteman som utövar underrättelseinhämtning mer sällan handlar så att en person som riktar ett brott mot honom eller

Betänkande FvUB 36/2018 rd

henne är medveten om att han eller hon är underrättelsetjänsteman från en främmande stat. För att göra sig skyldig till de gärningar som avses i 16 kap. i strafflagen förutsätts det uppsåt i fråga om att föremålen för gärningen är tjänsteman. Frågan bör dock beaktas i bestämmelserna om tillämpningsområde i 16 kap. i strafflagen.

Lagutskottet anser att bestämmelser om brott som begås av eller mot utländska underrättelse-tjänstemän i Finland bör införas i de bestämmelser där det konstateras för vilka brott och under vilka förutsättningar bestämmelserna om tjänstebrott och brott mot tjänsteman ska tillämpas på utländska tjänstemän (16 kap. 20 § och 40 kap. 12 § i strafflagen).

Utifrån lagutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet nedan i samband med lagförslag 6 att 16 kap. 20 § i strafflagen, som inte tas upp i propositionen, kompletteras med ett nytt 4 mom. som innehåller en lämplig hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen och till 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd, 19 § 3 mom. i lagförslag 1). Förvaltningsutskottet föreslår att det nya momentet får följande lydelse:

Vid tillämpningen av 1—3, 13 och 14 § i detta kapitel jämföras med tjänsteman mot vilken gärningen är riktad sådana utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet agerar eller använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.

Vidare föreslår förvaltningsutskottet utifrån lagutskottets utlåtande att ett nytt 4 mom. fogas till 40 kap. 12 § i strafflagen, varvid gällande 4 mom. blir nytt 5 mom. och gällande 5 mom. blir nytt 6 mom. Paragrafen ingår inte i propositionen. I det nya 4 mom. införs en lämplig hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i förslaget till ändring av polislagen och till 20 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Förvaltningsutskottet föreslår att det nya momentet får följande lydelse:

Bestämmelserna i 1—3, 5, 7—10 och 14 § i detta kapitel tillämpas, med undantag för avsättningspåföljden, på utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet agerar eller använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.

Utifrån lagutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet vidare att det till tillämpningsbestämmelsen i 21 kap. 18 § i strafflagen, vilken inte heller ingår i propositionen, fogas en lämplig hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i förslaget till ändring av polislagen och till 20 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. I den form förvaltningsutskottet föreslår får 21 kap. 18 § i strafflagen följande lydelse i sin helhet:

Vid tillämpningen av 2 § 4 punkten i detta kapitel jämföras med en tjänsteman mot vilken gärningen är riktad de personer som avses i 40 kap. 11 § och som sköter offentliga förtroendeuppdrag, sådana utländska tjänstemän som är anställda hos Internationella brottmålsdomstolen eller som på finskt territorium med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse utför kontroll, övervakning, förföljande eller förundersökning, eller som på finskt territorium med stöd av lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden utför förundersökning eller andra tjänsteuppdrag på basis av en begäran

Betänkande FvUB 36/2018 rd

om rättshjälp som har framställts eller godkänts av en finsk myndighet, personer som utövar offentlig makt och personer som avses i 16 kap. 20 § 5 mom. och en sådan utländsk tjänsteman som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet agerar eller använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.

Lagutskottet föreslår i sitt utlåtande dessutom för förvaltningsutskottet att 57 § 3 mom. i lagförslag 1 justeras så att det i slutet av momentet i enlighet med grundlagsutskottets anmärkning infogas att en främmande stats tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som skyddspolisen meddelar. Vidare föreslår lagutskottet i slutet av 3 mom. en bestämmelse om utländska tjänstemäns tjänsteansvar, i vilken det hänvisas till de ovan föreslagna bestämmelserna i strafflagen. Förvaltningsutskottet omfattar lagutskottets ställningstagande och föreslår att 57 § 3 mom. i förslaget till polislag i sin helhet får följande lydelse:

Chefen för skyddspolisen beslutar om deltagande i internationellt samarbete och om användning av metoder för underrättelseinhämtning i samband med det. En främmande stats behöriga tjänsteman har genom beslut av chefen för skyddspolisen rätt att på finskt territorium för att skydda den nationella säkerheten agera i samarbete med skyddspolisen, och under ledning och övervakning av en polisman vid skyddspolisen använda sådana metoder för underrättelseinhämtning om vars användning beslut fattas i enlighet med 9, 10, 18, 20 och 24 §. En utländsk tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som skyddspolisen meddelar. I 16 kap. 20 § 6 mom., 21 kap 18 § och 40 kap. 12 § 4 mom. i strafflagen finns det bestämmelser om tillämpning av bestämmelserna i de kapitlen på brott som begås av eller mot en utländsk tjänsteman som använder en metod för underrättelseinhämtning eller agerar på finskt territorium.

Lagförslagets 57 § 4 mom. gäller skyddspolisens rätt att trots sekretessbestämmelserna överlåta information vid internationellt samarbete, om överlåtagandet av informationen behövs för att skydda den nationella säkerheten och överlåtagandet inte strider mot ett nationellt intresse. Förvaltningsutskottet föreslår att 57 § 4 mom. till följd av grundlagsutskottets anmärkning om grundlagsordningen ändras så att det tydligt framgår att sekretessbelagda personuppgifter inte får lämnas ut med stöd av paragrafen.

Grundlagsutskottet noterade i sitt utlåtande om propositionen att bestämmelserna om internationellt samarbete måste preciseras så att internationella avtal som är bindande för Finland ska följas vid utlämnande och mottagande av information, och att internationellt samarbete och utbyte av information uttryckligen ska vara förbjudet, om det finns grundad anledning att misstänka att någon på grund av samarbetet eller utlämnandet av informationen riskerar dödsstraff, tortyr, någon annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är fråga om att information inte får lämnas ut till en stat som kan antas göra sig skyldig till systematiska människorättskränkningar eller där metoderna för underrättelseinhämtning inte följer de standarder som fastställts i de internationella människorättskonventionerna.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 5 mom. med en uttrycklig bestämmelse som beaktar grundlagsutskottets anmärkning om lagstiftningsordningen. Propositionens 5 mom. blir därmed 6 mom.

Förvaltningsutskottet framhåller att ett fungerande och förtroligt internationellt samarbete är viktigt för att skydda den nationella säkerheten i ett land som Finland. Utskottet inskräper att skyddspolisen i det internationella underrättelsesamarbetet alltid måste respektera de grundläggande fri- och rättigheterna, och följa de allmänna principer och särskilda skyldigheter som ingår i såväl polislagen som lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och som bygger på grundrättigheterna och grundlagen. De här principerna och bestämmelserna begränsar det internationella samarbete som grundar sig på lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning. Förvaltningsutskottet föreslår att det i paragrafens 5 mom. föreskrivs att de internationella avtal som är bindande för Finland ska följas vid utlämnande och mottagande av information. Internationellt samarbete och informationsutbyte är förbjudet om det finns grundad anledning att misstänka att en person på grund av samarbetet eller utlämnandet av uppgifter riskerar dödsstraff, tortyr, någon annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång.

Utskottet ser det också som klart att utbyte av underrättelser i det internationella samarbetet inte får leda till att förbud mot underrättelseinhämtning som gäller finska nationella myndigheter kringgås. Enligt utskottets uppfattning är förbuden mot underrättelseinhämtning heltäckande. Således ska det inte vara möjligt att av utländska myndigheter ta emot sådan information som omfattas av förbud mot underrättelseinhämtning och som i den inhemska myndighetens egen verksamhet inte får inhämtas genom en metod för underrättelseinhämtning. Information som omfattas av förbud mot underrättelseinhämtning ska dessutom alltid utplånas, om sådan har inkommit. Det är möjligt, dock med beaktande av att det i det internationella underrättelsesamarbetet inte nödvändigtvis går att få kännedom om informationens ursprung eller hur den erhållits.

58 §. Samordning av underrättelseverksamheten. Enligt 1 mom. ska den civila och den militära underrättelseverksamheten samordnas mellan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet samt vid behov andra ministerier och myndigheter.

Om det bedöms att den civila underrättelseinhämtningen har utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser, ska ärendet enligt 2 mom. förberedelsevis behandlas mellan de myndigheter som avses i 1 mom.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om organiserandet av samordningen av underrättelseverksamheten. Utskottet konstaterar att ordnandet av samordningen i det här sammanhanget avser praktiska arrangemang. Genom förordningen kan det exempelvis föreskrivas vilka myndigheter som ska delta i samordningen.

Förvaltningsutskottet understryker att underrättelselagstiftningen, trots de begränsningar och försvagningar av förutsättningarna för underrättelseverksamhet som följer av grundlagsutskottets utlåtande, på det sätt som den är avsedd måste kunna tillämpas så att en effektiv civil underrättel-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

seinhämtning kan bedrivas till skydd för Finland och medborgarnas säkerhet. Underrättelseverksamhet måste således bland annat kunna bedrivas så effektivt att statsledningen kan fatta välgrundade beslut som anknyter till den nationella säkerheten och bedöma den civila underrättelseinhämtningens konsekvenser för inrikes-, utrikes- och säkerhetspolitiken utifrån relevant material, i ett läge där hotfaktorerna också inom den traditionella USP-sektorn förflyttas till sektorn för den inre säkerheten, såsom det framgår av utskottets överväganden ovan.

59 §. Inrikesförvaltningens övervakning av den civila underrättelseinhämtningen. Paragrafen gäller den interna övervakningen av skyddspolisens civila underrättelseinhämtning. Informationsinhämtningen övervakas enligt paragrafen av chefen för skyddspolisen och inrikesministeriet.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket det genom förordning av inrikesministeriet får utfärdas närmare bestämmelser om organiserandet av inrikesförvaltningens övervakning av den civila underrättelseinhämtningen. Utskottet konstaterar att övervakningen är uppdelad i dels övervakning som utförs av inrikesministeriet, dels övervakning som utförs av skyddspolisen. Närmare bestämmelser kan utfärdas om eventuella samarbetsgrupper och deras verksamhet och uppgifter. När det gäller utredningar som ska lämnas får närmare bestämmelser ges exempelvis om utredningarnas innehåll och om hur ofta de ska lämnas. Utskottet framhåller att aktuella och heltäckande utredningar bidrar till en effektiv övervakning och ger ministeriet en lägesbild av hur den civila underrättelseinhämtningen fungerar.

60 §. Extern övervakning av den civila underrättelseinhämtningen. Enligt 1 mom. i paragrafen ska inrikesministeriet årligen lämna en berättelse till riksdagens justitieombudsman och underrättelseombudsmannen om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats. Av 2 mom. framgår informativt att bestämmelser om laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten finns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Riksdagen har utifrån grundlagsutskottets betänkande GrUB 9/2018 rd antagit lagen om övervakning av underrättelseverksamheten, som trädde i kraft den 1 februari 2019. Också förvaltningsutskottet har genom ett utlåtande (FvUU 36/2018 rd) bidragit till lagen.

Dessutom har riksdagen utifrån grundlagsutskottets betänkande GrUB 10/2018 rd antagit en ändring av riksdagens arbetsordning, med stöd av vilken det ska inrättas ett underrättelsetillsynsutskott för den parlamentariska kontrollen över underrättelseverksamheten. Lagändringen trädde i kraft i början av februari 2019. I arbetsordningen föreskrivs dessutom närmare om den parlamentariska kontrollen över underrättelseverksamheten. Förvaltningsutskottet har lämnat ett utlåtande (FvUU 39/2018 rd) i det ärendet.

Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafens 1 och 2 mom. ändras så att tjänstebenenämningen underrättelseombudsman i enlighet med grundlagsutskottets betänkande GrUB 9/2018 rd ändras till underrättelsetillsynsombudsman. Utskottet föreslår dessutom att 1 mom. ändras så att inrikesministeriet ska lämna berättelsen också till riksdagens underrättelsetillsynsutskott.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Utskottet föreslår att det till paragrafens 2 mom. fogas en informativ hänvisning också om det att det i riksdagens arbetsordning finns närmare bestämmelser om den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om de utredningar som ska ges för övervakningen av den civila underrättelseinhämtningen. Närmare bestämmelser om innehållet i de utredningar som görs i den civila underrättelseinhämtningen kan utfärdas på samma sätt som det föreskrivs exempelvis i 3 kap. 22 § i den gällande förordningen om förundersökning, tvångsmedel och förtäckt inhämtande av information (122/2014).

61 §. Anmälningar till underrättelseombudsmannen. Skyddspolisen ska med stöd av 1 mom. informera underrättelseombudsmannen om de tillstånd och beslut som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning och som har meddelats med stöd av detta kapitel så snart som möjligt efter det att tillståndet beviljades eller beslutet fattades. Enligt 2 mom. ska skyddspolisen så snart som möjligt informera underrättelseombudsmannen om ett beslut som gäller 1) skyddande av civil underrättelseverksamhet, 2) yppandeförbud och 3) uppskjutande av en anmälan enligt 44 § 1 mom. Vid anmälan av ett beslut som gäller en metod för underrättelseinhämtning ska enligt 3 mom. särskild vikt fästas vid att sekretessen iakttas och att informationen i handlingar och informationssystem skyddas genom behövliga förfaranden och datasäkerhetsarrangemang.

Lagutskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid anmälan om tid och plats för domstolsbehandlingen. För att underrättelsetillsynsombudsmannen ska kunna utnyttja den rätt att närvara och yttra sig som avses i den föreslagna nya bestämmelsen i 5 a kap. 35 § i förslaget till polislag, måste ombudsmannen informeras om att ett tillståndsärende ska behandlas. Lagutskottet hänvisar till sitt utlåtande om övervakning av underrättelseverksamheten (LaUU 27/2018 rd, s. 8—9), där det konstaterar att den nya bestämmelsens uttryck "ska ges tillfälle att bli hörd" betyder att domstolen är skyldig att ge underrättelseombudsmannen tillfälle att bli hörd vid behandlingen av ett tillståndsärende. Domstolen ska således meddela ombudsmannen tidpunkt och plats för behandlingen av tillståndsärendet och ansvara också för att ombudsmannen får en kallelse till sammanträdet. Att underrättelsemyndigheten skulle åläggas att meddela ombudsmannen information om domstolsbehandlingen vore inte förenligt med den nämnda ordalydelsen och det nämnda svaret. Med hänsyn till tillförlitligheten och trovärdigheten för tillsynssystemet ser lagutskottet det inte heller annars som motiverat eller lämpligt att den som begär tillstånd meddelar övervakaren om behandlingen av tillståndsärendet utan att domstolen själv kan kontrollera om kallelsen har delgivits övervakaren.

Försvarsutskottet föreslår därför att det i slutet av 1 mom. infogas en bestämmelse om att underrättelsetillsynsombudsmannen också ska informeras om ett hos domstolen framställt yrkande om användning av en metod för underrättelseinhämtning.

Förvaltningsutskottet fäster uppmärksamhet vid att domstolens behandling av tillståndsärenden är hemlig och kan bli föremål för underrättelseinhämtning. Därför måste också tid och plats för behandlingen hemlighållas. Avsikten är att det mellan underrättelsemyndigheten och underrättelsetillsynsombudsmannen ska upprättas en skyddad kommunikationslänk genom vilken anmälan om tid och plats för behandlingen av tillståndsärendet ska meddelas. Om anmälningsskyldighet-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

en åläggs domstolen på det ovan föreslagna sättet, måste sekretessen för anmälan säkerställas genom en motsvarande skyddad kommunikationslänk.

Av nämnda skäl är det nödvändigt att säkra sekretessen och dataskyddet i samband med anmälningar till underrättelsetillsynsombudsmannen. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om anmälningar till underrättelsetillsynsombudsmannen. Enligt 3 mom. ska det vid underrättelse om ett beslut som gäller en metod för underrättelseinhämtning fästas "särskild vikt vid att sekretessen iakttas och att informationen i handlingar och informationssystem skyddas genom behövliga förfaranden och datasäkerhetsarrangemang". Anmälningar till domstol och information om tid och plats för behandlingen är precis lika känslig information som domstolens beslut, men skyldigheten att skydda informationen utsträcker sig enligt den föreslagna ordalydelsen inte till yrkanden.

Utskottet föreslår att benämningen underrättelseombudsman i paragrafen ändras till underrättelsetillsynsombudsmannen. Dessutom måste 3 mom. justeras så att momentet gäller lämnande av de anmälningar som avses i paragrafen.

61 §

Anmälningar till underrättelsetillsynsombudsmannen

Skyddspolisen ska informera underrättelsetillsynsombudsmannen om de tillstånd och beslut som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning och som har meddelats med stöd av detta kapitel så snart som möjligt efter det att tillståndet beviljades eller beslutet fattades. Underrättelsetillsynsombudsmannen ska också informeras om ett hos domstol framställt yrkande som gäller en metod för underrättelseinhämtning.

Skyddspolisen ska så snart som möjligt informera underrättelsetillsynsombudsmannen om ett beslut som gäller

- 1) skyddande av civil underrättelseverksamhet,
- 2) yppandeförbud,
- 3) uppskjutande av en anmälan enligt 44 § 1 mom.

När de anmälningar som avses i denna paragraf lämnas ska det fästas särskild vikt vid att sekretessen iakttas och att informationen i handlingar och informationssystem skyddas genom behövliga förfaranden och datasäkerhetsarrangemang.

62 §. Befogenhet att utfärda förordning. I paragrafen föreskrivs det om de frågor som det ska kunna föreskrivas närmare om genom förordning av statsrådet eller inrikesministeriet. I motiven till bestämmelsen sägs det att det inte är fråga om en individs rättigheter och skyldigheter; om så varit borde det föreskrivas i lag om saken. Enligt propositionsmotiven framgår det av alla bestämmelser som gäller bemyndigande att utfärda förordning att de har avgränsats till tekniska eller förfaringsmässiga omständigheter.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Grundlagsutskottet menar att den uppfattningen delvis är bristfällig och uppmärksammar att enligt grundlagens 80 § ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Det är i grundlagsutskottets mening inte alls klart att exempelvis bemyndigandet i den föreslagna 62 § 1 mom. 4 punkten att genom förordning utfärda bestämmelser om förfarandet vid överföring av uppgifter som ska lämnas ut för brottsbekämpning är lämpligt med avseende på 80 § i grundlagen. Utskottet har nämligen i sin praxis ansett att kravet på bestämmelser i lag enligt 10 § 1 mom. i grundlagen sträcker sig också till möjligheten att överlåta uppgifter via en teknisk anslutning (se t.ex. GrUU 12/2002 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamheten vid att det utifrån 80 § i grundlagen är väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (GrUU 10/2016 rd, s. 5 och GrUU 49/2014 rd, s. 6). Med hänsyn till 80 § i grundlagen bör bemyndigandet formuleras så att det gäller utfärdande av närmare bestämmelser (GrUU 11/2016 rd, s. 3, GrUU 49/2014 rd, s. 5/II). Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet inte bara precisera bestämmelsen utan också säkerställa att lagstiftningen i sin helhet verkligen innehåller de grundläggande bestämmelserna om de omständigheter om vilka närmare bestämmelser och föreskrifter får utfärdas med stöd av bemyndigandet. Vidare hör det till praxis att placera bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning i anslutning till respektive grundläggande bestämmelse.

Grundlagsutskottet har i liknande sammanhang erinrat om att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, och att det därmed inte går att genom förordning eller föreskrifter utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 3/I, GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II och GrUU 44/2010 rd, s. 4/II).

Med hänsyn till detta föreslår förvaltningsutskottet att 62 § med bemyndiganden att utfärda förordning stryks och att bemyndigandena i stället placeras i anslutning till följande grundläggande bestämmelser: 4 § om de allmänna förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning, 36 § om skyddande av civil underrättelseinhämtning, 48 om protokoll, 54 § samarbete med militärunderrättelsemyndigheterna, 55 § om samarbete med andra myndigheter, företag och sammanslutningar, 56 § om samordning av hemlig informationsinhämtning, 57 § om samordning av underrättelseverksamheten, 59 § om inrikesförvaltningens övervakning av den civila underrättelseinhämtningen och 60 § om extern övervakning av den civila underrättelseinhämtningen.

Förvaltningsutskottet föreslår med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att bemyndigandet att utfärda förordning i paragrafens 1 mom. 4 punkt inte alls tas in i lagen. Vidare anser utskottet att det i fråga om organiserandet av skyddspolisens internationella samarbete inte behövs något särskilt bemyndigande enligt vilket inrikesministeriet skulle få utfärda närmare bestämmelser i ämnet. Utskottet anser att man bör undvika att i lagen ta in bestämmelser som endast skulle innebära en precisering av rättigheter och skyldigheter, vilket det skulle bli fråga om i en förordning av inrikesministeriet.

2 Lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik

1 §. Tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning. I 1 kap. i polislagen finns bestämmelser om respekt för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (2 §), proportionalitetsprincipen (3 §), principen om minsta olägenhet (4 §) och principen om ändamålsbundenhet (5 §). Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik ska innehålla normer som motsvarar dessa bestämmelser. Dessutom är det nödvändigt att tillfoga ett uttryckligt och adekvat utarbetat diskrimineringsförbud vilket är ett villkor för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte heller vara allmän och oriktad uppföljning av datatrafiken. Också det tillägget är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med undantag av förbudet mot diskriminering föreslår förvaltningsutskottet i likhet med lagutskottet att de bestämmelser som grundlagsutskottet förutsätter inkluderas i 1 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik som följer:

1 §

Tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning

Denna lag innehåller bestämmelser om användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik vid sådan civil underrättelseinhämtning som avses i 5 a kap. i polislagen (872/2011).

Bestämmelserna i 1 kap. i polislagen om krav på respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och principen om ändamålsbundenhet ska iaktas vid användning av civil underrättelseinhämtning som avser datatrafik. (Nytt 2 mom.)

Inriktningen av en åtgärd inom underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte utan godtagbart skäl grunda sig på en persons kön, ålder, ursprung, nationalitet, bosättningsort, språk, religion, övertygelse, åsikt, politiska verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuella läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. (Nytt 3 mom.)

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte utgöra allmän och oriktad uppföljning av datatrafiken. (Nytt 4 mom.)

Bestämmelser om användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik vid militär underrättelseinhämtning och det tekniska genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik finns i lagen om militär underrättelseverksamhet (/). Bestämmelser om teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning vid civil underrättelseinhämtning finns i 5 a kap. i polislagen. (5 mom. som 2 mom. i RP)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Till den del det inte i denna lag föreskrivs om behandlingen av de uppgifter som erhållits vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik, finns det bestämmelser om behandlingen av uppgifterna i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003). (6 mom. som 3 mom. i RP)

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att det med tanke på den risk för profilering som underrättelseinhämtningen är förknippad med är nödvändigt att i lagen också ta in ett uttryckligt och korrekt formulerat förbud mot diskriminering. Förvaltningsutskottet föreslår att en sådan bestämmelse införs i paragrafens 3 mom. Det står enligt utskottet klart att alla former av diskriminering också annars är förbjudna med stöd av bland annat de allmänna rättsprinciperna, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och även utifrån polislagens proportionalitetsprincip och ändamålsbundenhetsprincip. Detta gäller såväl underrättelseverksamhet som utövande av offentlig makt under tjänsteansvar i allmänhet. Bestämmelserna ska tillämpas i enlighet med det ändamål för vilket de har stiftats.

Förvaltningsutskottet konstaterar att enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt dess 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I förarbetena till reformen gällande de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 42/II) och i grundlagsutskottets praxis i frågan görs en åtskillnad mellan paragrafens jämlikhetsklausul (1 mom.) och diskrimineringsförbud (2 mom.).

I artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har diskrimineringsförbudet formulerats på samma sätt som i 6 § 2 mom. i grundlagen. Artikel 21 förbjuder all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I artikel 21 förbjuds också all diskriminering på grund av nationalitet inom tillämpningsområdet för fördragen, dock utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem. I grundrättighetsstadgan finns också en allmän jämlikhetsartikel ("Likhet inför lagen"). Enligt artikel 20 är alla människor lika inför lagen.

Enligt diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Förvaltningsutskottet föreslår med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 75/2018 rd att 1 § 3 mom. i lagförslag 2 utformas så att det innehåller ett uttryckligt diskrimineringsförbud och får följande lydelse: "Inriktningen av en åtgärd inom underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte utan godtagbart skäl grunda sig på en persons kön, ålder, ursprung, nationalitet, bosättningsort, språk, religion, övertygelse, åsikt, politiska verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuella läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person."

Betänkande FvUB 36/2018 rd

I det 4 mom. som förvaltningsutskottet föreslår föreskrivs om ett uttryckligt förbud mot allmän och oriktad övervakning av datatrafik. Utskottet konstaterar att ett förbud mot allmän och oriktad övervakning (massövervakning) kan härledas redan ur dess förslag till 1 § (tillämpningsområde), 2 (definitioner), 3 § (föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik), 4 (förutsättningar för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik) och 5 § (inriktande av underrättelseinhämtning som avser datatrafik). I vilket fall förtydligar utskottets förslag till 1 § 4 mom. regleringen.

2 §. *Definitioner.* I paragrafen anges inte vad som avses med sökbegrepp eller en mängd sökbegrepp. Enligt 2 mom. får ett sökbegrepp som beskriver innehållet i ett meddelande användas endast i vissa exceptionella situationer. Begreppet sökbegrepp är av högsta vikt vid inriktningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Med hänsyn till kravet på noggrann avgränsning och exakthet samt de grundrättighets- och människorättsaspekter som anknyter till underrättelseinhämtning som avser datatrafik, föreslår förvaltningsutskottet att grundlagsutskottets utlåtande beaktas genom att det i en ny 4 punkt föreskrivs om grunderna för ett sökbegrepp. Vidare föreslår utskottet att det i en ny 5 punkt införs en definition av begreppet "kategori av sökbegrepp", som används i 7 § i lagförslaget.

Förvaltningsutskottet anser att en grund för godtagbarheten för ett sökbegrepp är att det så exakt och avgränsat som möjligt selekterar den datatrafik som är föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik och ingriper i skyddet för förtroliga meddelanden endast i den omfattning som är nödvändig för att uppnå syftet med underrättelseinhämtningen. Vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik får det inte användas bredare sökbegrepp än vad som är nödvändigt med hänsyn till den verksamhet som är föremål för inhämtningen och allvarligt hotar den nationella säkerheten. Grunden för godtagbarheten för en kategori av sökbegrepp är förutom den nämnda arten hos ett sökbegrepp som hör till en enskild kategori också att sökbegreppen inom kategorin beskriver samma frågekomplex och har ett tillräckligt nära samband. När ett sökbegrepp bestäms ska skyddspoliserna också beakta de polisrättsliga principer som begränsar dess prövningsrätt, liksom också det uttryckliga diskrimineringsförbud som föreslås ingå i bestämmelsen om lagens tillämpningsområde. Principerna är generella, men framgår indirekt på nytt också av ordalydelsen i flera enskilda bestämmelser i polislagen.

Grundlagsutskottet förutsätter dessutom i sitt utlåtande att det till lagen fogas en definition av begreppet statlig aktör. Förvaltningsutskottet föreslår därför att det till paragrafen fogas en ny 6 punkt med en definition av statlig aktör. Med statlig aktör avses 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. Begreppet statlig aktör behandlas också i propositionsmotiven (s. 189).

Förvaltningsutskottet föreslår att 2 § godkänns med följande innehåll:

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

Betänkande FvUB 36/2018 rd

- 1) underrättelseinhämtning som avser datatrafik teknisk informationsinhämtning riktad mot datatrafik i kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns, vilken baserar sig på automatiserad avskiljning av datatrafiken, samt behandling av den inhämtade informationen,
- 2) kommunikationsnät ett system som består av sammankopplade ledningar och av anordningar och som är avsett för överföring eller distribution av meddelanden via ledning, med radiovågor, optiskt eller på något annat elektromagnetiskt sätt,
- 3) dataöverförare den som äger eller innehar den del av ett kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns,
- 4) sökbegrepp en uppgift som används för att vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik så avgränsat och exakt som möjligt i en del av kommunikationsnätet selektera den datatrafik som är föremål för underrättelseinhämtningen, och vars användning ingriper i skyddet för hemligheten för förtroliga meddelanden endast i den omfattning som är nödvändig för att uppnå syftet med underrättelseinhämtningen, (Ny 4 punkt)
- 5) kategori av sökbegrepp sökbegrepp som anknyter till varandra och beskriver samma ämnesområde, (Ny 5 punkt)
- 6) statlig aktör 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. (Ny 6 punkt)

3 §. Föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I paragrafen föreskrivs om de föremål om vilka information får inhämtas med stöd av lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. I lagen finns en uttömmande förteckning över föremålen. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får enligt 3 § användas för att inhämta information om terrorism, illegal underrättelseverksamhet som en främmande stat riktar mot Finland, massförstörelsevapen och verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner. En motsvarande förteckning finns i den föreslagna 5 a kap. 3 § i polislagen.

Förvaltningsutskottet hänvisar till det som nämnts ovan i detaljmotiveringen till 3 § i lagförslag 1 och föreslår att paragrafen godkänns med samma innehåll som utskottet ovan föreslår för 5 a kap. 3 § i polislagen.

4 §. Föresättningar för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I paragrafen föreskrivs det om föresättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning. Enligt 1 mom. är ett allmänt villkor för användningen av metoderna för civil underrättelseinhämtning att man genom metoden med fog kan antas få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten (en motsvarande bestämmelse finns i 5 a kap. 4 § i lagförslag 1). Enligt propositionsmotiven förutsätter all underrättelseinhämtning som avser datatrafik att "verksamhetens resultat motiverats" eller att det finns "en motiverad förväntan på resultat".

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Grundlagsutskottet har med enfass framhållt (GrUB 4/2018 rd, s. 8—9) det krav på nödvändighet som är förenat med 10 §:n 4 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har konstaterat att en inskränkning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är tillåten bara om det inte är möjligt att inhämta information genom mindre ingrepp. Av detta följer enligt grundlagsutskottets uppfattning att det måste ställas upp ett nödvändighetskrav som allmän förutsättning för underrättelseverksamheten. Ett sådant tillägg till 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 5 a kap. 4 § i polislagen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Underrättelseverksamhetens särprägel och den föreslagna regleringens stora räckvidd talar enligt grundlagsutskottet för att 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik preciseras också på så sätt att det till förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning fogas ett krav på att den information som kan antas inhämtas är viktig. Därigenom kan också användningen av metoderna för underrättelseinhämtning inriktas bättre och med beaktande av proportionalitetsprincipen

Förvaltningsutskottet föreslår dessutom att 1 mom. kompletteras så att det tydligare framgår att underrättelseinhämtning som avser datatrafik är en metod för underrättelseinhämtning som tillämpas i sista hand, jämfört med de metoder för underrättelseinhämtning som avses i 5 a kap. i polislagen.

Om användningen av sökbegrepp för underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte gäller enbart en främmande stats eller därmed jämförbar aktörs datatrafik är enligt 2 mom. ett villkor dessutom att underrättelseinhämtningen kan antas vara nödvändig på grund av den verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtningen och som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafen godkänns med samma innehåll som 1 och 3 mom. i den föreslagna 5 a kap. 4 § i polislagen Med anledning av det föreslagna "nödvändighetskravet" i 1 mom. föreslår utskottet att 2 mom. ändras så att det gäller enbart statliga aktörer, varvid nödvändighetskravet kan ändras till ett behovlighetskrav.

Med hänvisning till grundlagsutskottets ställningstagande om bemyndigande att utfärda förordning föreslår förvaltningsutskottet att det till 4 § om de allmänna förutsättningar för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket närmare bestämmelser om organiserandet av användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik får utfärdas genom förordning av statsrådet. Ett motsvarande bemyndigande finns i det av utskottet föreslagna 5 kap. 4 § 6 mom. i polislagen.

7 §. Tillstånd av domstol för underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt 1 mom. ska domstolen besluta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik på skriftligt yrkande av chefen för skyddspolisen. I 2 mom. föreskrivs vad som ska nämnas i ett yrkande och i ett beslut om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Hit hör enligt 3 punkten i momentet de fakta som ligger till grund för förutsättningarna för användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Förvaltningsutskottet föreslår att 3 punkten preciseras så att det i yrkandet och beslutet ska nämnas de fakta som förutsättningarna för och effektiviteten hos användning av underrät-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

seinhämtning som avser datatrafik grundar sig på. I den föreslagna 4 § föreskrivs det om förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I den form förvaltningsutskottet föreslår är med stöd av 4 § 1 mom. i lagförslaget en allmän förutsättning för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik att användningen av den är nödvändig för att få viktig information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten samt att informationen inte kan erhållas på något annat sätt. De förutsättningar som avses i 2 mom. 3 punkten omfattar därmed bland annat nödvändighet, effektivitet och ett krav på att åtgärden vidtas i sista hand.

14 §. Undersökning av upptagningar. Enligt grundlagsutskottet måste underrättelsetillsynsombudsmannen ha samma rätt att undersöka upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för underrättelseinhämtning som tillfaller domstolen och andra parter enligt 5 a kap. 43 § 14 mom. i förslaget till polislagen och 14 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Ändringen är en förutsättning för att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 1 mom. i de nämnda paragraferna sägs att enligt förordnande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller anvisning av domstolen får upptagningarna undersökas även av en annan polisman, av en expert eller av någon annan som anlitas för inhämtande av information. Grundlagsutskottet anser att regleringen är problematiskt öppen med hänsyn till 124 § i grundlagen, och det kan enligt utskottet inte anses lämpligt att utifrån en så öppen reglering överlåta undersökningen av upptagningar som erhållits i underrättelseverksamheten till utomstående personer som inte heller förutsätts vara tjänstemän. Grundlagsutskottet anser att den roll som tilldelas en utomstående expert eller annan person som avses i den föreslagna lagstiftningen och som används som hjälp i civil underrättelseinhämtning måste begränsas till enbart assistans till myndigheten. Undersökningen av upptagningar måste för en sådan persons del bindas till en direkt ledning utförd av myndigheten. Vidare måste det föreskrivas om tjänsteansvar för en person som assisterar myndigheten. Utan dessa ändringar kan lagförslagen inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser också att det i lagen bör föreskrivas mer exakt om den personkrets som kan komma i fråga som en annan person som bistår vid informationsinhämtningen. Dessutom måste det i lagen säkerställas att de personer utanför myndighetsapparaten som avses i bestämmelsen har de kunskaper och färdigheter och den erfarenhet som krävs för en ändamålsenlig skötsel av uppdraget.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att det också till 14 § 1 mom. i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik, på samma sätt som i det föreslagna 5 a kap. 43 § 1 mom. i polislagen, fogas att också underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman har rätt att undersöka upptagningar.

Av lagutskottets utlåtande framgår det, enligt utredning till det utskottet, att anlita en utomstående expert eller annan person innebär att en utomstående person bistår vid utredningen av innehållet i en upptagning som underrättelsemyndigheten redan har inhämtat. Det är alltså inte frågan om att en sådan person skulle ges i uppdrag att inhämta underrättelser i strid med 124 § i grundlagen. Biståndet kan exempelvis gälla tolkning, översättning eller hävning av ett tekniskt skydd. Förvaltningsutskottet konstaterar att anlita en person för inhämtande av informa-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

tion avser undersökning av information som framgår av upptagningarna. Upptagningar undersöks uttryckligen för att hitta information i dem. Det är alltså inte fråga om något separat underrättelseinhämtningsuppdrag.

Vidare måste det föreskrivas om tjänsteansvar för en utomstående sakkunnig eller annan person. Ställningen som tjänsteman är speciell och för med sig ett större ansvar för fel som inträffar i arbetet, det vill säga ett tjänsteansvar. De allmänna grunderna för tjänsteansvar finns 2 § 3 mom. och 118 § i grundlagen. Tjänsteansvaret har av hävd ansetts omfatta såväl straffrättsligt som skadeståndsrättsligt ansvar. Också den skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen har i grundlagsutskottets tidigare praxis ansetts i princip förutsätta att fysiska personer som sköter sådana uppgifter gör det under tjänsteansvar (se t.ex. GrUU 8/2014 rd, s. 5/I, GrUU 29/2013 rd, s. 2, GrUU 18/2007 rd, s. 6/II, GrUU 20/2006 rd, s. 2 och GrUU 33/2004 rd, s. 7/I).

Bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar och tjänstebrott finns i 40 kap. i strafflagen (39/1889). Det straffrättsliga tjänsteansvaret sträcker sig med stöd av definitionsbestämmelsen i 40 kap. 11 § 5 punkten också till utövande av offentlig makt utanför myndighetsorganisationen. Med uttrycket person som utövar offentlig makt avses enligt bestämmelsen för det första den till vars uppgifter enligt lag eller förordning hör att meddela för andra bindande förordnanden eller att besluta om andras intressen, rättigheter eller skyldigheter eller som med stöd av lag eller förordning i sin uppgift reellt ingriper i någon annans intressen eller rättigheter. För det andra avses den som enligt lag eller förordning eller enligt ett uppdrag som han eller hon med stöd av lag eller förordning fått av en myndighet deltar i beredningen av sådana beslut som avses ovan på det sätt som anges i bestämmelsen. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i sin tur i skadeståndslagen (412/1974).

I paragrafen bör det dessutom föreskrivas om den direkta ledning och övervakning av utomstående sakkunniga och andra personer som undersöker upptagningar. Likaså bör det föreskrivas att dessa personer ska ha de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att utföra uppdraget. Denna ändring begränsar också den personkrets som kan komma i fråga för uppdraget.

Förvaltningsutskottet föreslår i likhet med lagutskottet att 14 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik ändras på samma sätt som utskottet föreslagit i fråga om 5 a kap. 43 § i polislagen.

19 §. Protokoll. Enligt paragrafen ska skyddspolisen utan ogrundat dröjsmål upprättas ett protokoll över användningen av metoden, efter det att användningen av en metod för underrättelseinhämtning upphört.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om dokumenteringen av åtgärderna för övervakningen. Med åtgärder avses de åtgärder som skyddspolisen får vidta med stöd av lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Det täcker bland annat registrering av användning av metoder för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, registrering av att en uppgift som omfattas av utplåningsskyldigheten utplånats, delvist upphörande av användningen av sökbegrepp vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik under den tid ett uppdrag pågår

Betänkande FvUB 36/2018 rd

samt varför användningen av sökbegreppet upphört, bedömning av betydelsen hos uppgifter som erhållits genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik och uppskjutande av anmälan till brottsbekämpningen.

Förvaltningsutskottet understryker att noggranna protokollsanteckningar om åtgärderna inom den civila underrättelseinhämtningen är av vikt för tillsynen över och uppföljningen av verksamheten. Det är viktigt att i protokollet anteckna inte bara den inhämtade informationen utan också uppgift om att information har utplånats. Det är i fråga om protokollföringen enligt utskottet synnerligen viktigt att statsrådets förordning i frågan beaktar inte bara utplåningen av upptagningar och handlingar eller av information i dessa utan också grunden för att informationen har utplånats. Det kan bli aktuellt exempelvis när myndigheten med stöd av förbudet mot informationsinhämtning i 5 a kap. 41 § i polislagen och 12 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik är skyldig att genast när det framkommit vilken art informationen är av utplåna meddelanden eller information som förmedlats mellan en journalist och dennes källa.

Utskottet anser att protokollföringen bland annat möjliggör en effektiv laglighetskontroll och att underrättelsemyndigheten själv med stöd av statistiken kan bedöma hur exakt och effektiv inriktningen av åtgärderna inom den civila underrättelseinhämtningen är. Därigenom kan den också självständigt vidta behövliga åtgärder för att utveckla och förbättra verksamheten.

20 §. Underrättelse om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I den föreslagna 20 § föreskrivs det om underrättelse om användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt den nämnda 20 § gäller skyldigheten att lämna underrättelse om underrättelseinhämtning som avser datatrafik endast i situationer där innehållet i ett meddelande eller i lagrad information har klarlagts manuellt. Förslaget betyder att underrättelseskyldighet aldrig skulle föreligga enbart på grundval av behandling av meddelandens identifieringsuppgifter, även om denna behandling sker manuellt. Det föreligger ingen skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik i det fall att informationen har utplånats med stöd av 9 § 2 mom. (domstolen anser att det inte funnits förutsättningar för underrättelseinhämtning) eller 15 § (skyldighet att i vissa situationer utplåna information).

Enligt bestämmelsen föreligger inte heller skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning i det fall att föremålet för inhämtningen finns utomlands. Av bestämmelsen framgår inte huruvida det som avses är vistelseorten vid tidpunkten för åtgärden eller situationen vid tidpunkten för underrättandet.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning finns det skäl att anse att skyldigheten att underrätta om användning av hemliga metoder för underrättelseinhämtning utgör ett centralt element i de rättskyddsgarantier som anknyter till dessa metoder. Identifieringsuppgifter som anknyter till elektronisk kommunikation samt möjligheten att sammanställa och kombinera dem kan likväl vara problematiska med hänsyn till skyddet för privatlivet på så sätt att en sådan uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde som avses i propositionen (s. 284) inte alltid är motiverad, utan man måste på ett allmännare plan fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 18/2014 rd). Enligt grundlagsutskottet är det exempelvis utifrån geografisk information eller identifieringsuppgifter om besökta webbplatser möjligt att tämligen ingående utreda information som hör till privatlivets kärnområde, till exempel uppgifter om personens politiska

Betänkande FvUB 36/2018 rd

övertygelse eller sociala relationer. Det är därför nödvändigt att skyldigheten att underrätta om åtgärder utsträcks också till manuell hantering av identifieringsuppgifter för meddelanden. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottets utlåtande innebär att det till paragrafen måste fogas ett omnämnande av de identifieringsuppgifter som avses i 5 kap. 8 § i polislagen. Därmed utsträcks skyldigheten att underrätta om åtgärder också till manuell hantering av identifieringsuppgifter för meddelanden.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i fråga om underrättelseskyldigheten är avgörande var föremålet för inhämtningen befann sig vid tidpunkten för underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Utskottet föreslår att paragrafens bestämmelser preciseras.

För att datatrafik ska kunna bli föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik måste kommunikationen överskrida Finlands gränser. Om en person som är varaktigt bosatt i Finland befinner sig utomlands vid tidpunkten för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, kan kommunikationen bli föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik endast om den dirigeras via Finland eller om personen kommunicerar med någon i Finland. Det betyder alltså att om den ena parten, om så bara tillfälligt, vistas utomlands, kommer i vilket fall en underrättelse att lämnas, men den lämnas till den part som befann sig i Finland.

Förvaltningsutskottet omfattar lagutskottets ställningstagande och föreslår att paragrafen får följande lydelse:

20 §

Underrättelse om underrättelseinhämtning som avser datatrafik

Om det vid sådan behandling som avses i 6 § manuellt har klarlagts innehållet i ett förtroligt meddelande som en person som under användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik befinner sig i Finland har sänt eller tagit emot eller i information som en sådan person har lagrat eller identifieringsuppgifter som avses i 5 kap. 8 § i polislagen, ska personen underrättas om den underrättelseinhämtning som avser datatrafik med iakttagande av vad som i 5 a kap. 47 § i polislagen föreskrivs om underrättelse om teleavlyssning. Skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik föreligger emellertid inte, om informationen har utplånats med stöd av 9 § 2 mom. eller 15 §.

22 §. Dataöverförarens skyldighet att lämna uppgifter. I paragrafen föreskrivs det om dataöverförarens skyldighet att lämna uppgifter. Det är fråga om motsvarande verksamhet som avses i 98 § i försvarsutskottets betänkande FsUB 4/2018 rd om förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. De uppgifter som är nödvändiga för att inrikta underrättelseinhämtning som avser datatrafik och som avses i paragrafen ska enligt detaljmotiven i propositionen om militär underrättelseverksamhet gälla nätets tekniska realiseringssätt och topologi t.ex. i fråga om ett visst geografiskt område. Enligt paragrafen ska dataöverföraren inte kunna åläggas att överlåta uppgifter som anknyter till en enskild fysisk eller juridisk person som är kund (RP 203/2017 rd, s. 340). Motiven till bestämmelsen om dataöverförarens skyldighet att lämna uppgifter i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet är relevanta också för den civila underrättelseinhämtningen.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

24 §. Inrikesförvaltningens övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I paragrafen föreskrivs om den interna övervakningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. För övervakningen svarar chefen för skyddspolisen och av inrikesministeriet.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., enligt vilket det genom förordning av inrikesministeriet får utfärdas närmare bestämmelser om organiserandet av den övervakning vid inrikesförvaltningen som avses i 1 mom. Utskottet konstaterar att övervakningen är uppdelad i dels övervakning som utförs av inrikesministeriet, dels övervakning som utförs av skyddspolisen. Närmare bestämmelser kan utfärdas om eventuella samarbetsgrupper och deras verksamhet och uppgifter. När det gäller utredningar som ska lämnas får närmare bestämmelser ges exempelvis om utredningarnas innehåll och om hur ofta de ska lämnas. Utskottet framhåller att aktuella och heltäckande utredningar bidrar till en effektiv övervakning och ger ministeriet en lägesbild av hur underrättelseinhämtningen avseende datatrafik fungerar.

25 §. Extern övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt 1 mom. i paragrafen ska inrikesministeriet årligen lämna en berättelse till riksdagens justitieombudsman och underrättelseombudsmannen om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats. Av 2 mom. framgår informativt att bestämmelser om laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten finns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Förvaltningsutskottet föreslår att paragrafens 1 och 2 mom. ändras så att tjänstebenenämningen underrättelseombudsman i enlighet med grundlagsutskottets betänkande GrUB 9/2018 rd ändras till underrättelsetillsynsombudsman. Utskottet föreslår dessutom att 1 mom. ändras så att inrikesministeriet ska lämna berättelsen också till riksdagens underrättelsetillsynsutskott.

Utskottet föreslår att det till paragrafens 2 mom. fogas en informativ hänvisning om att det i riksdagens arbetsordning finns närmare bestämmelser om den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten.

Förvaltningsutskottet föreslår att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom., enligt vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om de utredningar som ska ges för övervakningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Närmare bestämmelser om innehållet i de utredningar som görs om underrättelseinhämtning som avser datatrafik kan utfärdas på samma sätt som det föreskrivs exempelvis i 3 kap. 22 § i den gällande förordningen om förundersökning, tvångsmedel och förtäckt inhämtande av information (122/2014). Utskottets förslag till ändringar av paragrafen motsvarar de ändringar som utskottet föreslår i 5 a kap. 60 § i lagförslag 1.

26 §. Anmälningar till underrättelseombudsmannen. I paragrafen åläggs skyddspolisen skyldighet att informera underrättelseombudsmannen om de tillstånd och beslut som domstolen har meddelat med stöd av denna lag så snart som möjligt efter det att de har meddelats. Förvaltningsutskottet föreslår att tjänstebenenämningen ändras till underrättelsetillsynsombudsmannen i såväl paragrafrubriken som paragraftexten. Vidare föreslår utskottet att det till paragrafen fogas en hän-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

visning till 5 a kap. 61 § i polislagen, där det föreskrivs närmare om de anmälningar som ska göras till underrättelsetillsynsombudsmannen.

Förvaltningsutskottet har föreslagit att det i 5 a kap. 61 § 1 och 2 mom. föreskrivs om anmälningar till underrättelsetillsynsombudsmannen på samma sätt som i 1 mom. 2 punkten i denna paragraf.

27 §. Befogenhet att utfärda förordning. I 62 § i propositionens lagförslag 1 finns samlade de bemyndiganden att utfärda förordning som anknyter till 5 a kap. i polislagen. I 27 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik samlas å sin sida de bemyndiganden att utfärda förordning i anknytning till underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Förvaltningsutskottet har ovan föreslagit att bemyndigandena att utfärda förordning på det sätt som grundlagsutskottet anser vara korrekt ska placeras i anslutning till varje grundläggande bestämmelse i 5 a kap. i lagförslag 1, och utskottet föreslår motsvarande reglering i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 27 § med bemyndiganden att utfärda förordning stryks. Förvaltningsutskottet hänvisar i tillämpliga delar till det som sagts i de allmänna motiven och i motiven till 5 a kap. 62 § i polislagen. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 27 § med bemyndiganden att utfärda förordning stryks och att bemyndigandena i stället placeras i anslutning till följande grundläggande bestämmelser: 19 § om protokoll, 24 § om inrikesförvaltningens övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och 25 § om extern övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

4. Lagen om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

5 §. Skyddspolisens funktionella informationssystem. I propositionen föreslås det att paragrafen ändras så att skyddspolisens funktionella informationssystem även kan innehålla uppgifter som måste behandlas för att det ska vara möjligt att skydda den nationella säkerheten eller avslöja brott. Bakgrunden till förslaget är bestämmelsen om tryggnad av den nationella säkerheten och avslöjandet av brott i 1 kap. 1 § 1 mom. i polislagen.

Förvaltningsutskottet konstaterar att det i 5 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet fortfarande finns en bestämmelse om utredning av brott. Utskottet föreslår att paragrafen ändras, eftersom skyddspolisens befogenhet att utreda brott upphör i samband med den nya underrättelselagstiftningen. Samtidigt beaktar utskottet i tillämpliga delar den nya ordalydelse som tillämpas i 48 § i förslaget till ny lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet RP 242/2018 rd.

5. Lagen om ändring av 9 kap. 6 § i förundersökningslagen

6 §. Förundersökningsprotokoll. Förvaltningsutskottet föreslår att det till bestämmelsen om förundersökningsprotokoll i 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen (805/2011) fogas ett omnämnande av att sådan information som avses i den ovan behandlade 5 a kap. 44 § i lagförslag 1 ska lämnas ut på samma sätt som överskottsinformation. Momentet ingår inte i propositionen. Bestämmelsen måste också beakta motsvarande ändringsbehov i 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) och i 79 och 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (76 och 77 § i RP 203/2017 rd). I den form som beaktar propositionen om militär underrättel-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

severksamhet får lagutskottets förslag till 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen följande lydelse:

I förundersökningsprotokollet ska det ingå förhörsprotokoll samt redogörelser för undersökningsåtgärderna och för de iakttagelser som gjorts i samband med åtgärderna om sådant som ska utredas vid förundersökning. De handlingar, inspelningar och fotografier som kommit till vid undersökningen ska bifogas förundersökningsprotokollet, om de kan antas ha betydelse i saken och om inte något annat föreskrivs i lag. I förundersökningsprotokollet ska det göras en anteckning om vilken överskottsinformation eller information som lämnats med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen, 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) som har använts vid utredningen av brottet.

Förvaltningsutskottet konstaterar att den föreslagna ändringen betyder att det i förundersökningsprotokollet ska göras en anteckning om vilken information som lämnats med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet som har använts vid utredningen av brottet.

I enlighet med 5 a kap. 44 § i polislagen eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet beslutar domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken om användningen av information som lämnas med stöd av bestämmelserna. Enligt 17 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik ska bestämmelserna i 5 a kap. 44 § i polislagen tillämpas på utlämnade av information som erhållits genom underrättelseinhämtning som avser data- trafik för brottsbekämpning.

Det hör till åklagarens uppgifter att bedöma vilken bevisning som ska föreläggas domstolen i ett ärende. Dessutom måste en misstänkt kunna vara beredd på att information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning kan komma att användas som bevisning mot honom eller henne. Inom ramen för det förundersökningssamarbete som avses i lagens 5 kap. ska förundersökningsmyndigheten och åklagaren vid behov redan innan förundersökningsprotokollet är klart behandla frågan om huruvida det är motiverat att i utredningen av ett brott använda information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning.

Det är ur den misstänktes perspektiv fråga om att trygga rätten till rättvis rättegång, och ur åklagarens perspektiv fråga om att få tillgång till information som är viktig med avseende på åtalsprövningen. Åklagaren är också skyldig att bevaka att straffprocessen är rättvis. Det kan också för domstolsbehandlingen i vissa fall vara viktigt att domstolen får kännedom om att information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning används för utredning av brott.

6. Lag om ändring av strafflagen

16 kap. Om brott mot myndigheter

20 §. *Bestämmelser om tillämpningsområdet.* Förvaltningsutskottet hänvisar till det som sägs ovan i fråga om 5 a kap. 57 § i polislagen och föreslår att det till 16 kap. 20 § i strafflagen fogas ett nytt 4 mom. Enligt momentet ska vid tillämpningen av 1—3, 13 och 14 § i strafflagens 16 kap. så-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

dana utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium jämföras med en tjänsteman mot vilken gärningen är riktad.

Bestämmelser om brott som begås av eller mot utländska underrättelsetjänstemän i Finland bör införas i de bestämmelser där det konstateras för vilka brott och under vilka förutsättningar bestämmelserna om tjänstebrott och brott mot tjänsteman ska tillämpas på utländska tjänstemän (16 kap. 20 § och 40 kap. 12 § i strafflagen).

Den föreslagna bestämmelsen behövs för att alla sådana utländska tjänstemän som med stöd av 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet är verksamma på finskt territorium ska omfattas av samma bestämmelser i strafflagen som de tjänstemän från en främmande stat som är verksamma på finskt territorium med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse.

Bestämmelser om brott mot tjänstemän finns i 16 kap. i strafflagen (39/1889). Utländska tjänstemän jämföras med finländska tjänstemän i samband med motstånd eller brott mot tjänsteman. På brott mot dem kan bland annat bestämmelserna om våldsamt motstånd mot tjänsteman, tredsa och usurpation av tjänstemannabefogenhet i strafflagen (SL 16:20) tillämpas. Om en sådan utländsk tjänsteman dödas uppsåtligt under eller på grund av en tjänsteåtgärd kan detta betraktas som mord (SL 21:18). Begreppet utländsk tjänsteman definieras i 40 kap. 11 § 4 punkten i strafflagen.

Relevanta brott som utländska tjänstemän kan utsättas för eller begå när de utför underrättelseuppdrag i Finland är med stöd av 16 kap. 20 § i strafflagen de brott som är straffbara enligt 16 kap. 1—3, 13 och 14 § i samma lag. I fråga om 40 kap. i strafflagen är de brott som är straffbara enligt 1—3, 5 och 7—10 § relevanta. Dessutom måste kapitlets 14 § om avsättningspåföljd beaktas.

Tillämpningen av bestämmelserna i 16 kap. i strafflagen är teoretisk i det internationella underrättelsesamarbetet, eftersom en tjänsteman som utövar underrättelseinhämtning mer sällan handlar så att en person som riktar ett brott mot honom eller henne är medveten om att han eller hon är underrättelsetjänsteman från en främmande stat. För att göra sig skyldig till de gärningar som avses i 16 kap. i strafflagen förutsätts det uppsåt i fråga om att föremålen för gärningen är en tjänsteman.

21 kap. Om brott mot liv och hälsa

18 §. Bestämmelser om tillämpningsområdet. Paragrafen ingår inte i propositionen, men utskottet föreslår att det görs en motsvarande ändring som i 16 kap. 20 § i strafflagen, det vill säga att det till paragrafen fogas en hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen och 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet. Det är fråga om bestämmelsen om tillämpningsområdet för 21 kap. 2 § 1 mom. 4 punkten.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

40 kap. Om tjänstebrott

12 §. Bestämmelser om tillämpningsområdet. Paragrafen ingår inte i propositionen, men utskottet föreslår att det görs en motsvarande ändring som 16 kap. 20 § och 21 kap. 8 § i strafflagen, det vill säga att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. med en hänvisning till 5 a kap. 4 § 4 mom. i polislagen och 5 § 6 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet. Därigenom blir det gällande 4 mom. nytt 5 mom. och det gällande 5 mom. nytt 6 mom. Utskottet föreslår att det i det nya 4 mom. införs en hänvisning till 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen och 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet.

Bestämmelser om brott mot tjänstemän finns i 40 kap. i strafflagen. Bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar gäller enligt 40 kap. 12 § 3 mom. i strafflagen också utländska tjänstemän. På utländska tjänstemän som med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse på finskt territorium utför kontroll, övervakning, förföljande, upprätthållande av allmän ordning och säkerhet eller förebyggande av brott och förundersökning, eller som på finskt territorium med stöd av lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden utför förundersökning eller andra tjänsteuppgifter på basis av en begäran om rättshjälp som har framställts eller godkänts av en finsk myndighet tillämpas även, med undantag för avsättningspåföljden, 5 och 7—10 § i 40 kap. i strafflagen.

8. Lagen om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar

5 §. Tidpunkten för när de grundläggande uppgifterna om en rättegång blir offentliga. Förvaltningsutskottet föreslår att tjänstebenenämningen i 2 mom. ändras till underrättelsetillsynsombudsmannen.

12 §. En parts rätt att ta del av en handling. Utskottet föreslår att 12 § ändras på samma sätt som 5 §.

16 §. Offentligheten i tvångsmedelsärenden. Utskottet föreslår att tjänstebenenämningen i 2 mom. ändras på samma sätt som i 5 och 12 §.

9. Lag om ändring av 5 kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål (Ny)

5 kap. Om väckande av åtal

Stämningsansökan

3 §. I paragrafen föreskrivs det om vilka omständigheter som ska uppges i en stämningsansökan. Förvaltningsutskottet föreslår att det till 1 mom. fogas en ny 9 punkt, varvid gällande 9 och 10 punkten blir 10 och 11 punkt. Enligt den nya 9 punkten ska i stämningsansökan uppges också information som lämnats med stöd av 5 a 44 § i polislagen, 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) och som åklagaren tänker använda som bevis, samt motivering till att denna information används.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Enligt 5 a kap. 44 § i polislagen och 79 § 5 mom. och 80 § 5 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet beslutar domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken om användningen av information som lämnas med stöd av bestämmelserna. I 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) finns en hänvisning till 5 a kap. 44 § i polislagen.

Genom den nya punkten säkerställs att domstolen har faktiskt möjlighet att bedöma om information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning ska få användas. Samtidigt ska åklagaren redan före rättegången bedöma om det är motiverat att använda information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning. Genom att omständigheten ska uppges i stämningsansökan, kan dessutom en misstänkt bereda sig på att information som erhållits genom en metod för underrättelseinhämtning kan komma att användas som bevisning mot honom eller henne.

Som motivering till ändringsförslaget hänvisar förvaltningsutskottet även till det som sagts i motiven till 5 a kap. 44 § i polislagen. Förvaltningsutskottet föreslår att den nya 9 punkten får följande lydelse:

I stämningsansökan ska uppges

9) information som lämnats för brottsbekämpning med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen, 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) och som åklagaren tänker använda som bevis, samt motivering till att denna information används,

Därmed blir gällande 3 § 9 och 10 punkten 3 § 10 och 11 punkten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 3 och 7 i proposition RP 202/2017 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1, 2, 4, 5, 6 och 8 i proposition RP 202/2017 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Riksdagen godkänner ett nytt lagförslag 9. (Utskottets nya lagförslag)

Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalanden)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av polislagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i polislagen (872/2011) 1 kap. 1 § 1 mom., 5 kap. 5 § 1 mom., 7 § 1 och 3 mom., 8 § 1 mom., 10 § 1–4 mom. och 6 mom., 12 § 1 och 3 mom., 14 § 1 och 3 mom., 16 § 1 mom., 18 § 2 och 4 mom., 20 § 1, 2 och 4 mom., 22 § 1, 2 och 4 mom., 23 § 2 mom., 24 § 1 och 3 mom., 25 § 3 mom., 32 § 1 mom., 36 § 1 och 3 mom., 38 § 1 mom., 39 § 1 mom., 40 § 1 mom., 42 § 1 mom., 44 § 1 mom., 47 § 2 mom., 48 § 1 mom., 52 och 57 §, 58 § 1 mom., 61 § 2 mom. och den finska språkdräkten i 63 § 2 mom., den finska språkdräkten i 9 kap. 8 § och 9 § 2 mom. samt 9 kap. 10 § 2 mom.,

av dem 5 kap. 7 § 3 mom., 10 § 3 och 6 mom., 12 § 3 mom., 18 § 4 mom., 20 § 4 mom., 22 § 4 mom., 47 § 2 mom. och 58 § 1 mom. sådana de lyder i lag 1168/2013, och
fogas till lagen ett nytt 5 a kap. som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Polisens uppgifter

Polisens uppgift är att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Polisen ska upprätthålla säkerheten i samarbete med andra myndigheter samt med sammanslutningar och invånarna och sköta det internationella samarbete som hör till dess uppgifter.

— — — — —

Betänkande FvUB 36/2018 rd

5 kap.

Hemliga metoder för inhämtande av information

5 §

Teleavlyssning och dess förutsättningar

Med *teleavlyssning* avses att ett meddelande som tas emot av eller sänds från en viss teleadress eller teleterminalutrustning genom ett i 3 § 43 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) avsett allmänt kommunikationsnät eller ett därtill anslutet kommunikationsnät avlyssnas, upptas eller behandlas på något annat sätt för utredning av innehållet i meddelandet och de identifieringsuppgifter i anslutning till det som avses i 8 §. Teleavlyssning får riktas endast mot meddelanden från eller meddelanden avsedda för en sådan person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott som avses i 2 mom.

— — — — —

7 §

Beslut om teleavlyssning och motsvarande inhämtande av information

Beslut om teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som avses i 2 kap. 9 § 1 mom. 1 punkten i tvångsmedelslagen (*anhållningsberättigad polisman*) eller på yrkande av chefen eller en biträdande chef för skyddspolisen eller en avdelningschef, överinspektör eller inspektör vid skyddspolisen (*polisman som hör till befälet vid skyddspolisen*).

— — — — —

I ett yrkande och i ett beslut om teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning ska följande nämnas:

- 1) det brott som ligger till grund för åtgärden och den förmodade brottstidpunkten eller den fara som ligger till grund för åtgärden,
- 2) den person som med fog kan antas göra sig skyldig till det brott som avses i 1 punkten,
- 3) de fakta som misstanken mot personen och förutsättningarna för teleavlyssningen eller för inhämtandet av information i stället för teleavlyssning grundar sig på,
- 4) giltighetstiden med angivande av klockslag för tillståndet till teleavlyssning eller inhämtande av information enligt 6 § 2 mom.,
- 5) den teleadress eller teleterminalutrustning som åtgärden riktas mot,
- 6) den i 1 mom. avsedda polisman som leder och övervakar utförandet av teleavlyssningen eller inhämtandet av information i stället för teleavlyssning,
- 7) eventuella begränsningar och villkor för teleavlyssningen eller inhämtandet av information i stället för teleavlyssning.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

8 §

Teleövervakning och dess förutsättningar

Med *teleövervakning* avses att identifieringsuppgifter inhämtas om ett meddelande som har sänts från en teleadress eller teleterminalutrustning som är kopplad till ett kommunikationsnät som avses i 5 § eller som har mottagits till en sådan adress eller utrustning samt att uppgifter om en teleadress eller teleterminalutrustnings läge inhämtas eller att användningen av adressen eller utrustningen tillfälligt förhindras. Med *identifieringsuppgifter* avses sådana uppgifter om ett meddelande som kan förknippas med en i 3 § 7 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avsedd användare eller med en i 30 punkten i den paragrafen avsedd abonnent och som behandlas i kommunikationsnäten för att överföra, distribuera eller tillhandahålla meddelanden.

— — — — —

10 §

Beslut om teleövervakning

Beslut om teleövervakning enligt 8 § 2 och 5 mom. samt 9 § 1, 4 och 5 punkten och om teleövervakning i de fall som avses i 3 § ska fattas av domstol på yrkande av en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

Om ett ärende som gäller annan i 1 mom. avsedd teleövervakning än sådan som avses i 3 § inte tål uppskov, får en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen besluta om teleövervakning till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

Chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinsättning ska besluta om teleövervakning som avses i 8 § 4 mom. Om ärendet inte tål uppskov, får en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen besluta om teleövervakningen till dess att chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinsättning har avgjort ärendet om teleövervakning. Ärendet ska föras till nämnda polisman för avgörande så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

En anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen ska besluta om teleövervakning som avses i 8 § 3 mom. och 9 § 2 och 3 punkten.

— — — — —

I ett yrkande och i ett beslut om teleövervakning ska följande nämnas:

- 1) det brott som ligger till grund för åtgärden och den förmodade brottstidpunkten eller den fara som ligger till grund för åtgärden,
- 2) den person som med fog kan antas göra sig skyldig till det brott som avses i 1 punkten,
- 3) de fakta som misstanken mot personen och förutsättningarna för teleövervakning grundar sig på,
- 4) samtycke, om detta är ett villkor för teleövervakningen,
- 5) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 6) den teleadress eller teleterminalutrustning som åtgärden riktas mot,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

7) den polisman som leder och övervakar utförandet av teleövervakningen och som avses i 7 § 1 mom.,

8) eventuella begränsningar och villkor för teleövervakningen.

12 §

Beslut om inhämtande av basstationsuppgifter

Beslut om inhämtande av basstationsuppgifter ska fattas av domstol på yrkande av en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Om ärendet inte tål uppskov, får en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen besluta om inhämtande av basstationsuppgifter till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

I ett yrkande och i ett beslut om inhämtande av basstationsuppgifter ska följande nämnas:

1) det brott som ligger till grund för åtgärden och den förmodade brottstidpunkten eller den fara som ligger till grund för åtgärden,

2) de fakta som ligger till grund för förutsättningarna för inhämtande av basstationsuppgifter,

3) den tidsperiod som tillståndet gäller,

4) vilken basstation tillståndet gäller,

5) den polisman som leder och övervakar inhämtandet av basstationsuppgifter och som avses i 7 § 1 mom.,

6) eventuella begränsningar och villkor för inhämtandet av basstationsuppgifter.

14 §

Beslut om systematisk observation

Beslut om systematisk observation ska fattas av en anhållningsberättigad polisman eller av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

Beslutet om systematisk observation ska fattas skriftligen. I beslutet ska följande nämnas:

1) det brott som ligger till grund för åtgärden samt brottstidpunkten,

2) den person som med fog kan antas begå det brott som avses i 1 punkten,

3) de fakta som misstanken mot personen och den systematiska observationen grundar sig på,

4) tillståndets giltighetstid,

5) den polisman som leder och övervakar genomförandet av den systematiska observationen och som avses i 7 § 1 mom.,

6) eventuella begränsningar och villkor för den systematiska observationen.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

16 §

Beslut om förtäckt inhämtande av information

Beslut om förtäckt inhämtande av information ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinrättning eller av en för uppdraget förordnad sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

18 §

Beslut om teknisk avlyssning

Beslut om teknisk avlyssning som avses i 17 § 5 mom. och om annan än i 1 mom. avsedd teknisk avlyssning ska fattas av en anhållningsberättigad polisman eller av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

I ett yrkande och i ett beslut om teknisk avlyssning ska följande nämnas:

- 1) det brott som ligger till grund för åtgärden och den förmodade brottstidpunkten eller den fara som ligger till grund för åtgärden,
- 2) den person som med fog kan antas göra sig skyldig till det brott som avses i 1 punkten,
- 3) de fakta som misstanken mot personen och förutsättningarna för den tekniska avlyssningen grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) det utrymme eller den plats av annat slag som avlyssningen riktas mot,
- 6) den polisman som leder och övervakar genomförandet av den tekniska avlyssningen och som avses i 7 § 1 mom.,
- 7) eventuella begränsningar och villkor för den tekniska avlyssningen.

20 §

Beslut om optisk observation

Beslut om optisk observation ska fattas av domstol på yrkande av en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen, om observationen riktas mot ett sådant hemfridsskyddat utrymme eller en annan plats som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen eller mot en person som berövats sin frihet på grund av brott.

Beslut om optisk observation som avses i 19 § 5 mom. och om annan än i 1 mom. avsedd optisk observation ska fattas av en anhållningsberättigad polisman eller av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

I ett yrkande och i ett beslut om optisk observation ska följande nämnas:

- 1) det brott som ligger till grund för åtgärden och den förmodade brottstidpunkten eller den fara som ligger till grund för åtgärden,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

- 2) den person som med fog kan antas göra sig skyldig till det brott som avses i 1 punkten,
- 3) de fakta som misstanken mot personen och förutsättningarna för den optiska observationen grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) det utrymme eller den plats av annat slag som observationen riktas mot,
- 6) den polisman som leder och övervakar genomförandet av den optiska observationen och som avses i 7 § 1 mom.,
- 7) eventuella begränsningar och villkor för den optiska observationen.

22 §

Beslut om teknisk spårning

Beslut om teknisk spårning av en person ska fattas av domstol på yrkande av en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Om ärendet inte tål uppskov, får en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen besluta om sådan spårning till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

Beslut om teknisk spårning som avses i 21 § 4 mom. och om annan än i 1 mom. avsedd teknisk spårning ska fattas av en anhållningsberättigad polisman eller av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

I ett yrkande och i ett beslut om teknisk spårning ska följande nämnas:

- 1) det brott som ligger till grund för åtgärden och den förmodade brottstidpunkten eller den fara som ligger till grund för åtgärden,
- 2) den person som med fog kan antas göra sig skyldig till det brott som avses i 1 punkten,
- 3) de fakta som misstanken mot personen och förutsättningarna för den tekniska spårningen grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) det föremål, det ämne eller den egendom som spårningen riktas mot,
- 6) den polisman som leder och övervakar genomförandet av den tekniska spårningen och som avses i 7 § 1 mom.,
- 7) eventuella begränsningar och villkor för den tekniska spårningen.

23 §

Teknisk observation av utrustning och dess förutsättningar

Genom teknisk observation av utrustning får information om innehållet i ett meddelande **som förmedlas** eller om identifieringsuppgifter som avses i 8 § inte inhämtas.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

24 §

Beslut om teknisk observation av utrustning

Beslut om teknisk observation av utrustning ska fattas av domstol på yrkande av en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Om ärendet inte tål uppskov, får en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen besluta om teknisk observation av utrustning till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

I ett yrkande och i ett beslut om teknisk observation av utrustning ska följande nämnas:

- 1) det brott som ligger till grund för åtgärden samt brottstidpunkten,
- 2) den person som med fog kan antas göra sig skyldig till det brott som avses i 1 punkten,
- 3) de fakta som misstanken mot personen och förutsättningarna för den tekniska observationen av utrustning grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) den tekniska anordning eller programvara som åtgärden riktas mot,
- 6) den polisman som leder och övervakar genomförandet av den tekniska observationen av utrustning och som avses i 7 § 1 mom.,
- 7) eventuella begränsningar och villkor för den tekniska observationen av utrustning.

25 §

Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning

Beslut om inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser och teleterminalutrustning ska fattas av en anhållningsberättigad polisman eller av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

32 §

Beslut om en täckoperation

Beslut om en täckoperation ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen eller chefen för skyddspolisen. Beslut om en täckoperation som genomförs uteslutande i datanät får fattas också av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinsättning eller av en för uppdraget förordnad sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

36 §

Beslut om bevisprovokation genom köp

Beslut om bevisprovokation genom köp ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen eller chefen för skyddspolisen. Beslut om bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten får fattas också av en för uppdraget förordnad sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

Beslut om bevisprovokation genom köp ska fattas skriftligen. I beslutet ska följande nämnas:

- 1) det brott som ligger till grund för åtgärden,
- 2) den person som är föremål för bevisprovokationen,
- 3) de fakta som brottsmisstanken och förutsättningarna för bevisprovokationen grundar sig på,
- 4) de föremål, de ämnen, den egendom eller de tjänster som är föremål för bevisprovokationen,
- 5) syftet med bevisprovokationen,
- 6) beslutets giltighetstid,
- 7) den anhållningsberättigade polisman eller till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar genomförandet av bevisprovokationen,
- 8) eventuella begränsningar och villkor för bevisprovokationen.

38 §

Beslut om genomförande av bevisprovokation genom köp

Beslut om genomförande av bevisprovokation genom köp ska fattas skriftligen. Beslutet ska fattas av en sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information och som ansvarar för genomförandet av bevisprovokationen.

39 §

Säkerheten för en polisman vid förtäckt inhämtande av information, en täckoperation och vid bevisprovokation genom köp

En anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen får besluta att en polisman som ska genomföra förtäckt inhämtande av information, en täckoperation eller bevisprovokation genom köp ska förses med en teknisk anordning som möjliggör avlyssning och observation, om utrustningen är motiverad för att polismannens säkerhet ska kunna tryggas.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

40 §

Användning av informationskällor och förutsättningar för styrd användning av informationskällor

Med *användning av informationskällor* avses annat än sporadiskt konfidentiellt mottagande av information av betydelse för skötseln av i 1 kap. 1 § avsedda uppgifter av personer som inte hör till polisen eller till någon annan myndighet (*informationskälla*).

42 §

Beslut om styrd användning av informationskällor

Beslut om styrd användning av informationskällor ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinrättning eller av en för uppdraget förordnad sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

44 §

Beslut om kontrollerade leveranser

Beslut om kontrollerade leveranser som utförs av polisen ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinrättning eller av en för uppdraget förordnad sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information. Det föreskrivs särskilt om andra myndigheters beslutsfattande om kontrollerade leveranser.

47 §

Beslut om skyddande

En sådan anhållningsberättigad polisman eller polisman som hör till befälet vid skyddspolisen som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information beslutar om annat än i 1 mom. avsett skyddande av inhämtande av information.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

48 §

Yppandeförbud som gäller hemligt inhämtande av information

En anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen får av viktiga skäl som hänför sig till förhindrande eller avslöjande av brott förbjuda en utomstående att röja sådana omständigheter om användningen av hemligt inhämtande av information som denne fått kännedom om. Det förutsätts dessutom att den utomstående med anledning av sitt uppdrag eller sin ställning har bistått eller blivit ombedd att bistå vid hemligt inhämtande av information.

— — — — —

52 §

Undersökning av upptagningar

Upptagningar som uppkommit vid hemligt inhämtande av information får undersökas endast av domstol och en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Enligt förordnande av den anhållningsberättigade polismannen eller den polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller enligt anvisning av domstolen får upptagningarna undersökas även av en annan polisman, av en expert eller av någon annan som anlitas för inhämtande av information.

57 §

Utplåning av information som fåtts i en brådsakande situation

Om en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen i en brådsakande situation enligt 10 § 2 mom., 12 § 1 mom., 22 § 1 mom. eller 24 § 1 mom. har beslutat att teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk spårning av en person eller teknisk observation av utrustning ska inledas men domstolen anser att det inte har funnits förutsättningar för åtgärden, ska inhämtandet av information avslutas och det material som fåtts på detta sätt och anteckningarna om de uppgifter som fåtts på detta sätt genast utplånas. Information som fåtts på detta sätt får dock användas på samma villkor som överskottsinformation får användas enligt 54 §.

58 §

Underrättelse om hemligt inhämtande av information

Den som varit föremål för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk observation och kontrollerade leveranser ska utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen efter det att syftet med inhämtandet av information har nåtts. Personen i fråga ska dock underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att det har upphört.

— — — — —

Betänkande FvUB 36/2018 rd

61 §

Teleföretags skyldighet att biträda samt tillträde till vissa utrymmen

Polisen, den som utför åtgärden och den biträdande personalen har rätt att för att göra de kopplingar som behövs för teleavlyssning få tillträde också till andra utrymmen än de som är i teleföretagets besittning, dock inte till utrymmen som används för stadigvarande boende. En anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen beslutar om åtgärden. Det föreskrivs särskilt om husrannsakan.

5 a kap.

Civil underrättelseinhämtning

1 §

Tillämpningsområde

Detta kapitel innehåller bestämmelser om skyddspolisens inhämtande och nyttjande av information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjas samt för att andra myndigheter ska kunna utföra de lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten (*civil underrättelseinhämtning*).

2 §

Metoder för civil underrättelseinhämtning

Metoder för civil underrättelseinhämtning är teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och styrd användning av informationskällor.

Metoder för civil underrättelseinhämtning är även i detta kapitel avsedd platsspecifik underrättelseinhämtning, ~~och~~ kopiering **och kopiering av försändelse** samt i detta kapitel avsett kvarhållande av en försändelse för kopiering ~~och inhämtande av information från privata sammanslutningar~~.

I detta kapitel föreskrivs om förutsättningarna för användning av de i 1 mom. avsedda metoderna för underrättelseinhämtning och av platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering **och** kvarhållande av en försändelse för kopiering ~~och rätt att få information av privata sammanslutningar~~ vid civil underrättelseinhämtning.

Bestämmelser om underrättelseinhämtning som avser datatrafik som en metod för civil underrättelseinhämtning finns i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/).

Betänkande FvUB 36/2018 rd

3 §

Föremål för civil underrättelseinhämtning

Föremål för civil underrättelseinhämtning är

- 1) terrorism,
- 2) utländsk underrättelseverksamhet,
- 3) planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen,
- 4) planering, tillverkning, spridning och användning av sådana produkter med dubbel användning som avses i 2 § i lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996),
- 5) verksamhet som allvarligt hotar den demokratiska samhällsordningen,
- 6) verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner,
- 7) en främmande stats verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen,
- 8) en kris som hotar internationell fred och säkerhet,
- 9) verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser,
- 10) verksamhet som allvarligt hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och i samband med annan internationell verksamhet,
- 11) internationell organiserad brottslighet som hotar den demokratiska samhällsordningen.

4 §

Förutsättningar för användning av metoderna för underrättelseinhämtning

En allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är att användningen av den är nödvändig för att få viktig information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

~~Utöver vad som nedan föreskrivs om särskilda förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning får teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, systematisk observation, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning av personer, teknisk observation av utrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, styrd användning av informationskällor och platsspecifik underrättelseinhämtning användas inom civil underrättelseinhämtning endast om dessa metoder med fog kan antas vara av synnerlig vikt för att få information om sådan verksamhet som avses i 1 mom. För täckoperationer och bevisprovokation genom köp förutsätts dessutom att användningen av metoden är nödvändig. En förutsättning för täckoperationer är dessutom att inhämtandet av information måste anses vara behövligt på grund av att verksamheten är planmässig, organiserad eller yrkesmässig eller på grund av att det kan antas att den fortsätter eller upprepas.~~

Om en metod för underrättelseinhämtning riktas mot en statlig aktör eller en aktör som är jämsättlig med en sådan, ska användningen av metoden behövas för att få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Metoder för underrättelseinhämtning får inte riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur. ~~Täckoperationer och bevisprovokation genom köp får dock företas i en bos-~~

Betänkande FvUB 36/2018 rd

~~tad om tillträdet till eller vistelsen i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden.~~

Användningen av en metod för underrättelseinhämtning ska avslutas före utgången av den tid som anges i beslutet, om syftet med användningen har nåtts eller om det inte längre finns förutsättningar för att använda metoden.

Närmare bestämmelser om ordnandet av användningen av metoder för underrättelseinhämtning får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 6 mom.)

5 §

Fortsatt inhämtande av information för förhindrande och avslöjande av vissa brott

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 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.

6 §

Beslut om teleavlyssning och motsvarande inhämtande av information vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

Tillstånd till teleavlyssning och till inhämtande av information i stället för teleavlyssning får ges för högst sex månader åt gången. När åtgärden gäller en person får tillstånd ges för högst tre månader åt gången.

I ett yrkande och i ett beslut om teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning ska följande nämnas:

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den person, teleadress eller teleterminalutrustning som åtgärden riktas mot,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av teleavlyssningen eller inhämtandet av information i stället för teleavlyssning grundar sig på,
- 4) giltighetstiden med angivande av klockslag för tillståndet till teleavlyssning och till inhämtande av information i stället för teleavlyssning,
- 5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar teleavlyssningen eller inhämtandet av information i stället för teleavlyssning,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

6) eventuella begränsningar och villkor för teleavlyssningen eller inhämtandet av information i stället för teleavlyssning.

7 §

Beslut om teleövervakning vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om teleövervakning vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Om ett ärende som gäller teleövervakning inte tål uppskov, får chefen för skyddspolisen eller en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning besluta om teleövervakning till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

För inhämtande av uppgifter om verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning får skyddspolisen med samtycke av den som innehar en teleadress eller teleterminalutrustning rikta teleövervakning mot teleadressen eller teleterminalutrustningen.

Chefen för skyddspolisen eller en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning beslutar om sådan teleövervakning som avses i 2 mom.

Tillstånd får beviljas och beslut fattas för högst sex månader åt gången, och tillståndet eller beslutet kan gälla även en viss tid före tillståndet beviljades eller beslutet fattades, vilken kan vara längre än sex månader.

I ett yrkande och i ett beslut om teleövervakning ska följande nämnas:

- 1) åtgärden, dess syfte samt den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den person, teleadress eller teleterminalutrustning som åtgärden riktas mot,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av teleövervakningen grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar teleövervakningen,
- 6) eventuella begränsningar och villkor för teleövervakningen.

8 §

Beslut om inhämtande av basstationsuppgifter vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om inhämtande av basstationsuppgifter vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Om ärendet inte tål uppskov, får en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen besluta om inhämtande av basstationsuppgifter till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

Tillstånd får beviljas och beslut fattas för högst sex månader åt gången. Om tillståndet eller beslutet gäller en viss tid före tillståndet beviljades eller beslutet fattades, kan tiden vara längre än sex månader.

I ett yrkande och i ett beslut om inhämtande av basstationsuppgifter ska följande nämnas:

Betänkande FvUB 36/2018 rd

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) vilken basstation tillståndet gäller,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av inhämtandet av basstationsuppgifter grundar sig på,
- 4) den tidsperiod som tillståndet gäller,
- 5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar inhämtandet av basstationsuppgifter,
- 6) eventuella begränsningar och villkor för inhämtandet av basstationsuppgifter.

9 §

Beslut om systematisk observation vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om systematisk observation vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

Beslut om systematisk observation får fattas för högst sex månader åt gången.

Beslut om systematisk observation ska fattas skriftligen. I beslutet ska följande nämnas:

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den person eller, i det fall att en bestämd person inte kan specificeras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, som åtgärden riktas mot,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av den systematiska observationen grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid,
- 5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar utförandet av den systematiska observationen,
- 6) eventuella begränsningar och villkor för den systematiska observationen.

Med grupp av personer avses i denna lag en grupp av minst tre personer som under en viss tid utgör en strukturerad sammanslutning och handlar i samförstånd eller har ett gemensamt mål. (Nytt 4 mom.)

10 §

Beslut om förtäckt inhämtande av information vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om förtäckt inhämtande av information vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av chefen för skyddspolisen eller en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

Beslutet om förtäckt inhämtande av information ska fattas skriftligen. I beslutet ska följande nämnas:

- 1) åtgärden och dess syfte tillräckligt specificerat,
- 2) den verksamhet som avses i 3 §,
- 3) den person eller, i det fall att en bestämd person inte kan specificeras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, som åtgärden riktas mot,
- 4) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av det förtäckta inhämtandet av information grundar sig på,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar det förtäckta inhämtandet av information,

6) den planerade tidpunkten för genomförandet av åtgärden,

7) eventuella begränsningar och villkor för det förtäckta inhämtandet av information.

Vid förändrade omständigheter ska beslutet vid behov ses över.

Om åtgärden inte tål uppskov, behöver ett beslut som avses i 1 mom. inte upprättas i skriftlig form före det förtäckta inhämtandet av information. Beslutet ska dock upprättas i skriftlig form utan dröjsmål efter det att åtgärden har vidtagits.

11 §

Beslut om teknisk avlyssning vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om teknisk avlyssning som riktas mot en ~~frihetsberövad~~ person vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen, om avlyssningen riktas mot ett annat utrymme som är skyddat av hemfrid enligt 24 kap. 11 § i strafflagen än ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot en frihetsberövad person. Om ärendet inte tål uppskov, får en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning besluta om teknisk avlyssning till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

En för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning beslutar om annan teknisk avlyssning än sådan som avses i 1 mom.

Tillstånd får ges och beslut fattas för högst sex månader åt gången.

I ett yrkande och i ett beslut om teknisk avlyssning ska följande nämnas:

1) den verksamhet som avses i 3 §,

2) den person eller, i det fall att en bestämd person inte kan specificeras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, eller det utrymme eller den plats av annat slag som åtgärden riktas mot,

3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av den tekniska avlyssningen grundar sig på,

4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,

5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar den tekniska avlyssningen,

6) eventuella begränsningar och villkor för den tekniska avlyssningen.

12 §

Beslut om optisk observation vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om optisk observation som riktas mot en ~~frihetsberövad~~ person vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen, om observationen riktas mot ett annat utrymme som är skyddat av hemfrid enligt 24 kap. 11 § i strafflagen än ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot en frihetsberövad person. Om ärendet inte tål uppskov, får en för uppdraget förordnad polisman som hör till be-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

fälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning besluta om optisk observation till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

En för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning beslutar om annan optisk observation än sådan som avses i 1 mom.

Tillstånd får ges och beslut fattas för högst sex månader åt gången.

I ett yrkande och i ett beslut om optisk observation ska följande nämnas:

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den person eller, i det fall att en bestämd person inte kan specificeras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, eller det utrymme eller den plats av annat slag som åtgärden riktas mot,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av den optiska observationen grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar den optiska observationen,
- 6) eventuella begränsningar och villkor för den optiska observationen.

13 §

Beslut om teknisk spårning vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om teknisk spårning av en person vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Om ärendet inte tål uppskov, får en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning besluta om teknisk spårning till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

En polisman som hör till befälet vid skyddspolisen beslutar om annan teknisk spårning än sådan som avses i 1 mom.

Tillstånd får ges och beslut fattas för högst sex månader åt gången.

I ett yrkande och i ett beslut om teknisk spårning ska följande nämnas:

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den person, det föremål, det ämne eller den egendom som åtgärden riktas mot,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av den tekniska spårningen grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar den tekniska spårningen,
- 6) eventuella begränsningar och villkor för den tekniska spårningen.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

14 §

Beslut om teknisk observation av utrustning vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om teknisk observation av utrustning vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Om ärendet inte tål uppskov, får en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen besluta om teknisk observation av utrustning till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

Tillstånd får beviljas för högst sex månader åt gången.

I ett yrkande och i ett beslut om teknisk observation av utrustning ska följande nämnas:

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den tekniska anordning eller programvara som åtgärden riktas mot,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av den tekniska observationen av utrustning grundar sig på,
- 4) tillståndets giltighetstid med angivande av klockslag,
- 5) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar den tekniska observationen av utrustning,
- 6) eventuella begränsningar och villkor för den tekniska observationen av utrustning.

15 §

Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning vid civil underrättelseinhämtning

Skyddspolisen får vid civil underrättelseinhämtning inhämta identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning med en teknisk anordning.

Kommunikationsverket ska kontrollera att den tekniska anordningen inte på grund av sina egenskaper orsakar skadliga störningar i anordningar eller tjänster i allmänna kommunikationsnät.

Beslut om inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser och teleterminalutrustning fattas av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.

16 §

Installation och avinstallation av anordningar, metoder eller programvara vid civil underrättelseinhämtning

En tjänsteman som är anställd vid skyddspolisen har vid civil underrättelseinhämtning rätt att placera en anordning, metod eller programvara som används för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning eller teknisk observation av utrustning på eller i föremål, ämnen, egendom, utrymmen, platser eller informationssystem som åtgärden riktas mot, om det behövs för användningen av metoden för underrättelseinhämtning. För att installera, ta i bruk och avinstallera anordningen, metoden eller programvaran har en tjänsteman som är anställd vid skyddspolisen då rätt

Betänkande FvUB 36/2018 rd

att i hemlighet ta sig in i ett ovan nämnt utrymme eller på en ovan nämnd plats eller i ett ovan nämnt informationssystem och att kringgå, låsa upp eller på något annat motsvarande sätt tillfälligt passera eller störa objektens eller informationssystemens säkerhetssystem. Anordningar, metoder och programvara får inte installeras eller avinstalleras i utrymmen som används för boende av permanent natur.

~~Anordningar, metoder och programvara som används för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning eller teknisk observation av utrustning får installeras i utrymmen som används för stadigvarande boende endast om domstolen har gett tillstånd till det på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen.~~

17 §

Framställning om och plan för en täckoperation vid civil underrättelseinhämtning

I en framställning om täckoperation vid civil underrättelseinhämtning ska följande nämnas:

- 1) den som föreslagit åtgärden,
- 2) den person eller, i det fall att en bestämd person inte kan specificeras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, som är föremål för inhämtandet av information,
- 3) den verksamhet som avses i 3 §,
- 4) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av täckoperationen grundar sig på,
- 5) syftet med täckoperationen,
- 6) behovet av täckoperationen,
- 7) övriga uppgifter som behövs för att bedöma förutsättningarna för täckoperationen.

Över en täckoperation ska en sådan skriftlig plan göras upp som innehåller väsentlig och tillräckligt detaljerad information för beslutsfattandet om och genomförandet av täckoperationen. Vid förändrade omständigheter ska planen vid behov ses över.

18 §

Beslut om en täckoperation vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om en sådan täckoperation som avses i 17 § ska fattas av chefen för skyddspolisen. Beslut om täckoperationer som genomförs uteslutande i datanät får fattas också av en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

Ett beslut om en täckoperation får vara i kraft högst sex månader åt gången.

Beslut om en täckoperation ska fattas skriftligen. I beslutet ska följande nämnas:

- 1) den som föreslagit åtgärden,
- 2) den polisman som ansvarar för genomförandet av täckoperationen,
- 3) identifikationsuppgifterna för de polismän som genomför täckoperationen,
- 4) den verksamhet som avses i 3 §,
- 5) den person eller, i det fall att en bestämd person inte kan specificeras, grupp av personer, tillräckligt specificerad, som är föremål för inhämtandet av information,
- 6) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av täckoperationen grundar sig på,
- 7) täckoperationens syfte och genomförandeplan,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

- 8) tillståndets giltighetstid,
- 9) eventuella begränsningar och villkor för täckoperationen.

Vid förändrade omständigheter ska beslutet vid behov ses över. Beslut om avslutande av en täckoperation ska fattas skriftligen.

19 §

Brottsförbud vid civil underrättelseinhämtning

En polisman vid skyddspolisen som företar en täckoperation vid civil underrättelseinhämtning får inte begå brott eller ta initiativ till ett brott.

Om en polisman vid skyddspolisen som företar en täckoperation begår en trafikförseelse, en ordningsförseelse eller något annat jämförbart brott för vilket det föreskrivna straffet är ordningsbot, går polismannen fri från straffansvar, om gärningen har varit nödvändig för att syftet med täckoperationen ska nås eller för att inhämtandet av information inte ska avslöjas.

20 §

Beslut om bevisprovokation genom köp vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om bevisprovokation genom köp vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av chefen för skyddspolisen. Beslut om bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten får fattas också av en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

Beslut om bevisprovokation genom köp får meddelas för högst sex månader åt gången.

Beslut om bevisprovokation genom köp ska fattas skriftligen. I beslutet ska följande nämnas:

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den person som är föremål för bevisprovokation,
- 3) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av bevisprovokationen grundar sig på,
- 4) de föremål, de ämnen, den egendom eller de tjänster som är föremål för bevisprovokationen,
- 5) syftet med bevisprovokationen,
- 6) tillståndets giltighetstid,
- 7) den till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som leder och övervakar bevisprovokationen,
- 8) eventuella begränsningar och villkor för bevisprovokationen.

21 §

Plan för genomförande av bevisprovokation genom köp vid civil underrättelseinhämtning

Över genomförandet av bevisprovokation genom köp vid civil underrättelseinhämtning ska det upprättas en skriftlig plan, om detta behövs med hänsyn till operationens omfattning eller andra motsvarande skäl.

Vid förändrade omständigheter ska planen för genomförande av bevisprovokationen vid behov ses över.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

22 §

Beslut om genomförande av bevisprovokation genom köp vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om genomförande av bevisprovokation genom köp vid civil underrättelseinhämtning ska fattas skriftligen. Beslutet ska fattas av en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning och som ansvarar för genomförandet av bevisprovokationen.

I beslutet ska följande nämnas:

- 1) den polisman som beslutat om bevisprovokationen genom köp samt beslutets datum och innehåll,
- 2) identifikationsuppgifterna för de polismän som genomför bevisprovokationen,
- 3) hur det har säkerställts att bevisprovokationen inte får den som är föremål för åtgärden eller någon annan att begå ett brott som denne annars inte skulle begå,
- 4) eventuella begränsningar och villkor för bevisprovokationen.

Om åtgärden inte tål uppskov, behöver ett beslut som avses i 2 mom. inte upprättas i skriftlig form före bevisprovokationen. Beslutet ska dock upprättas i skriftlig form utan dröjsmål efter bevisprovokationen.

Vid förändrade omständigheter ska beslutet om genomförande av bevisprovokationen vid behov ses över.

23 §

Säkerheten för polismän vid förtäckt inhämtande av information, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor vid civil underrättelseinhämtning

En polisman som hör till befälet vid skyddspolisen får besluta att en polisman som ska genomföra sådant förtäckt inhämtande av information, en sådan täckoperation eller sådan bevisprovokation genom köp eller förbereda eller genomföra sådan användning av informationskällor som avses i detta kapitel ska förses med en teknisk anordning som möjliggör avlyssning och observation, om utrustningen är motiverad för att polismannens säkerhet ska kunna tryggas.

Avlyssningen och observationen får upptas. Upptagningarna ska utplånas så snart de inte behövs för att trygga polismannens säkerhet. Om upptagningarna trots allt behöver bevaras av orsaker som har samband med rättsskyddet för någon som har del i saken, får upptagningarna bevaras och användas i detta syfte. De ska i så fall utplånas när saken har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut eller avskrivits.

24 §

Beslut om styrd användning av informationskällor vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om styrd användning av informationskällor vid civil underrättelseinhämtning fattas av chefen för skyddspolisen eller en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

Ett beslut om styrd användning av informationskällor får vara i kraft högst sex månader åt gången.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Beslut om styrd användning av informationskällor ska fattas skriftligen. I beslutet ska följande nämnas:

- 1) den som föreslagit åtgärden,
- 2) den polisman som ansvarar för genomförandet av inhämtandet av information,
- 3) identifikationsuppgifterna för informationskällan,
- 4) den verksamhet som avses i 3 §,
- 5) de fakta som förutsättningarna för och inriktningen av den styrda användningen av informationskällor grundar sig på,
- 6) syftet med inhämtandet av information och planen för genomförande av detta,
- 7) tillståndets giltighetstid,
- 8) eventuella begränsningar och villkor för den styrda användningen av informationskällor.

Vid förändrade omständigheter ska beslutet vid behov ses över. Beslut om avslutande av styrd användning av en informationskälla ska fattas skriftligen.

I fråga om registrering av uppgifter om informationskällor i ett personregister och betalning av arvode tillämpas vad som föreskrivs i 5 kap. 41 §.

25 §

Tryggande av informationskällor vid civil underrättelseinhämtning

Vid civil underrättelseinhämtning kan skyddspolisen med en informationskällans samtycke övervaka informationskällans bostad, eller något annat utrymme som informationskällan använder för boende, och dess omedelbara närmiljö med kamera eller någon annan teknisk anordning, metod eller programvara som placerats på platsen, om det behövs för att avvärja en fara som hotar informationskällans liv eller hälsa. Utomstående behöver inte upplysas om att informationskällan tryggas.

Övervakningen ska avslutas utan dröjsmål, om den inte längre behövs för att avvärja en fara som hotar informationskällans liv eller hälsa.

Upptagningar som uppkommit vid övervakning enligt 1 mom. ska utplånas så snart de inte behövs för att trygga informationskällans säkerhet. Om upptagningarna trots allt behöver bevaras av orsaker som har samband med rättsskyddet för någon som har del i saken, får upptagningarna bevaras och användas i detta syfte. De ska i så fall utplånas när saken har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut eller avskrivits.

En för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning får besluta att en informationskälla, med informationskällans samtycke, ska förses med en teknisk anordning som möjliggör avlyssning och observation, om utrustningen i ett enskilt fall är nödvändig för att informationskällans säkerhet ska kunna tryggas. Avlyssningen och observationen får upptas. Upptagningarna ska utplånas så snart de inte behövs för att trygga informationskällans säkerhet.

Chefen för skyddspolisen får besluta att en informationskälla ges falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar, som får användas i ett enskilt fall, eller att falska handlingar får upprättas för att användas av informationskällan, om det är nödvändigt för att skydda informationskällans liv och hälsa. En registeranteckning ska rättas när förutsättningarna enligt detta moment inte längre finns.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

26 §

Platsspecifik underrättelseinhämtning

Med *platsspecifik underrättelseinhämtning* avses underrättelseinhämtning för att hitta föremål, egendom, handlingar eller information eller utröna omständigheter på någon annan plats än en plats som används för **boende av permanent natur** eller en plats beträffande vilken det finns anledning att anta att underrättelseinhämtningen kommer att omfatta information som någon enligt 17 kap. 11, 13, 14, 16, 20 eller 21 § eller 22 § 2 mom. i rättegångsbalken har skyldighet eller rätt att vägra vittna om.

27 §

Beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning vid civil underrättelseinhämtning

Beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av domstol, om den riktas mot någon annan hemfridsskyddad plats än ett utrymme som används för **boende av permanent natur** eller mot en plats som allmänheten inte har tillträde till eller dit tillträdet för allmänheten har begränsats eller förhindrats under den tid den platsspecifika underrättelseinhämtningen genomförs, på yrkande av en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

Om det ärende som avses i 1 mom. inte tål uppskov, får chefen för skyddspolisen eller en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning besluta om platsspecifik underrättelseinhämtning till dess att domstolen har avgjort yrkandet. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas.

Chefen för skyddspolisen eller en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning beslutar om annan platsspecifik underrättelseinhämtning än sådan som avses i 1 mom.

Ett beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning får vara i kraft högst en månad åt gången.

I ett yrkande och i ett beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning ska tillräckligt noggrant specificeras

- 1) den verksamhet som avses i 3 §,
- 2) den plats som är föremål för den platsspecifika underrättelseinhämtningen,
- 3) de fakta utifrån vilka det anses finnas förutsättningar för platsspecifik underrättelseinhämtning,
- 4) vad som söks, i den utsträckning det är möjligt att ange, genom den platsspecifika underrättelseinhämtningen,
- 5) eventuella begränsningar i den platsspecifika underrättelseinhämtningen.

När sakens brådskande natur kräver det får ett beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning dokumenteras efter det att den platsspecifika underrättelseinhämtningen har genomförts.

Om det medan en platsspecifik underrättelseinhämtning pågår framkommer att underrättelseinhämtningen har omfattat sådan information som någon enligt 17 kap. 11, 13, 14, 16, 20 eller 21 § eller 22 § 2 mom. i rättegångsbalken har skyldighet eller rätt att vägra vittna om, ska under-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

rättelseinhämtningen till denna del genast avslutas och de anteckningar och kopior som gäller informationen genast utplånas eller förstörs.

28 §

Kopiering vid civil underrättelseinhämtning

Skyddspolisen har vid civil underrättelseinhämtning rätt att kopiera handlingar och föremål.

29 §

Kopieringsförbud vid civil underrättelseinhämtning

En handling eller något annat objekt som avses i 26 § får inte kopieras vid civil underrättelseinhämtning, om objektet innehåller sådant som någon med stöd av 17 kap. 11, 13, 14, 16, 20 eller 21 § i rättegångsbalken har skyldighet eller rätt att vägra vittna om.

Om tystnadsplikten eller tystnadsrätten grundar sig på 17 kap. 11 § 2 eller 3 mom. i rättegångsbalken eller 13, 14, 16 eller 20 § i det kapitlet, är en förutsättning för förbudet utöver det som föreskrivs i 1 mom. dessutom att objektet innehas av en person som avses i bestämmelsen i fråga eller av någon som står i ett sådant förhållande till honom eller henne som avses i 17 kap. 22 § 2 mom. i rättegångsbalken, eller av den till vars förmån tystnadsplikten eller tystnadsrätten har föreskrivits.

Kopieringsförbud gäller dock inte, om

1) den i 17 kap. 11 § 2 eller 3 mom., 13 § 1 eller 3 mom., 14 § 1 mom. eller 16 § 1 mom. i rättegångsbalken avsedda person till vars förmån tystnadsplikten har föreskrivits samtycker till kopiering,

2) en i 17 kap. 20 § 1 mom. i rättegångsbalken avsedd person samtycker till kopiering.

30 §

Kopieringsförbud som gäller teleavlyssning, teleövervakning och basstationsuppgifter

Handlingar och data som innehas av ett i 3 § 27 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avsett teleföretag (*teleföretag*) eller en i 36 punkten i den paragrafen avsedd sammanlutningsabonnent och som innehåller uppgifter om meddelanden som avses i 5 kap. 5 § 1 mom. i denna lag eller innehåller identifieringsuppgifter som avses i 5 kap. 8 § 1 mom. eller basstationsuppgifter som avses i 5 kap. 11 § 1 mom. får inte kopieras.

31 §

Kopiering av försändelser vid civil underrättelseinhämtning

Skyddspolisen har vid civil underrättelseinhämtning rätt att kopiera ett brev eller en annan försändelse innan den anländer till mottagaren.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

32 §

Kvarhållande av försändelser för kopiering

Om det finns skäl att anta att ett brev eller någon annan försändelse som får kopieras vid civil underrättelseinhämtning kommer att anlända till eller redan finns vid ett verksamhetsställe för post, en järnvägsstation eller en del av en sådan eller ett verksamhetsställe som innehas av den som yrkesmässigt transporterar försändelser i samband med trafik eller annars, får en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning förordna att försändelsen ska hållas kvar på verksamhetsstället i fråga tills kopiering hinner utföras.

Det förordnande som avses i 1 mom. får meddelas för högst en månad räknat från det att chefen för verksamhetsstället har fått kännedom om förordnandet. Försändelsen får inte utan tillåtelse av den tjänsteman som avses i 1 mom. överlämnas till någon annan än tjänstemannen eller till den som han eller hon har utsett.

Chefen för verksamhetsstället ska genast underrätta den som har meddelat förordnandet om när försändelsen har anlänt. Denne ska utan ogrundat dröjsmål besluta om kopiering.

33 §

Beslut om kopiering och om kopiering av försändelser

Beslut om kopiering av en försändelse ska fattas av domstol på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Om ärendet inte tål uppskov, får en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning besluta om kopiering av försändelsen till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas. (Nytt 1 mom.)

Beslut om kopiering vid civil underrättelseinhämtning ska fattas av en ~~för uppdraget förordnad~~ polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Om ett ärende inte tål uppskov, får också någon annan polisman vid skyddspolisen än en sådan som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning i ett enskilt fall besluta om kopiering, till dess att en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning har avgjort ärendet. Ärendet ska lämnas över till en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning för avgörande så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden för underrättelseinhämtning började användas. (2 mom. som 1 och 2 mom. i RP)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

34 §

Förstöring av kopior

En kopia ska förstöras utan dröjsmål, om det framgår att sådant material har kopierats som det är förbjudet att kopiera eller att informationen inte behövs för att skydda den nationella säkerheten.

35 §

Förfarandet i domstol i ärenden som gäller civil underrättelseinhämtning

Ett tillståndsärende som gäller en metod för civil underrättelseinhämtning ska handläggas av Helsingfors tingsrätt. Tingsrätten är domför med ordföranden ensam. Sammansättningen ska på det sätt som avses i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken förstärkas med en lagfaren ledamot, om det inte är uppenbart ogrundat med hänsyn till ärendets art. Sammanträdet kan hållas även vid en annan tidpunkt och på en annan plats än vad som föreskrivs om en allmän underrätts sammanträde.

Ett yrkande om användning av en metod för underrättelseinhämtning ska göras skriftligen. Ett yrkande som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning ska utan dröjsmål tas upp till behandling i domstol i närvaro av den tjänsteman som framställt yrkandet eller en av denne förordnad tjänsteman som är insatt i ärendet. Underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne förordnad tjänsteman ska ges tillfälle att bli hörd innan behandlingen av ett tillståndsärende avslutas.

Ärendet ska avgöras skyndsamt. Behandlingen kan också ske med anlitande av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring där de som deltar i behandlingen har sådan kontakt att de kan tala med och se varandra.

I fråga om varje metod för underrättelseinhämtning finns det särskilda bestämmelser om innehållet i beslutet. Beslutet ska meddelas omedelbart eller senast när behandlingen av de ärenden om metoder för underrättelseinhämtning som anknyter till samma underrättelsehelhet har avslutats.

Om domstolen har beviljat tillstånd till teleavlyssning eller teleövervakning, får den pröva och avgöra ett ärende som gäller beviljande av tillstånd i fråga om en ny person, teleadress eller teleterminalutrustning utan att den tjänsteman som framställt yrkandet eller en av denne förordnad tjänsteman är närvarande, om det har förflutit mindre än sex månader från den muntliga behandlingen av det tidigare tillståndsärendet. Ärendet kan behandlas utan att tjänstemannen är närvarande också om användningen av metoden för underrättelseinhämtning redan har avslutats.

Ett beslut i ett tillståndsärende får inte överklagas genom besvär. Klagan mot beslutet får anföras utan tidsbegränsning hos Helsingfors hovrätt. Klagan ska behandlas skyndsamt. Också underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföra klagan över ett beslut i ett tillståndsärende.

Vid handläggningen av ett ärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning ska det fästas särskild vikt vid att sekretessen iakttas och att informationen i handlingar och informationssystem skyddas genom behövliga förfaranden och datasäkerhetsarrangemang.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

36 §

Skyddande av civil underrättelseinhämtning

Skyddspolisen får använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter, göra och använda falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt upprätta och använda falska handlingar, om det är nödvändigt för att skydda den civila underrättelseinhämtningen.

En registeranteckning som avses i 1 mom. ska rättas när förutsättningarna enligt det momentet inte längre finns.

Närmare bestämmelser om ordnandet av skyddandet av civil underrättelseinhämtning får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 3 mom.)

37 §

Beslut om skyddande

Beslut om registeranteckningar och upprättande av handlingar enligt 36 § 1 mom. ska fattas av chefen för skyddspolisen.

En för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning beslutar om annat än i 1 mom. avsett skyddande.

Den myndighet som har fattat beslut om registeranteckningar och upprättande av handlingar ska föra en förteckning över anteckningarna och handlingarna, övervaka användningen av dem samt se till att anteckningarna rättas.

38 §

Yppandeförbud vid civil underrättelseinhämtning

En för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för civil underrättelseinhämtning får förbjuda en utomstående att röja sådana omständigheter om användningen av en metod för civil underrättelseinhämtning som denne fått kännedom om, om det är motiverat för att skydda metoden för underrättelseinhämtning. Det förutsätts dessutom att den utomstående med anledning av sitt uppdrag eller sin ställning har bistått eller blivit ombedd att bistå vid användningen av en metod för underrättelseinhämtning.

Ett yppandeförbud meddelas för högst ett år åt gången. Förbudet ska ges i skriftlig form och bevisligen delges den som förbudet gäller. I förbudet ska det specificeras de omständigheter som förbudet omfattar, nämnas förbudets giltighetstid och anges hotet om straff för överträdelse av förbudet.

Ett beslut om yppandeförbud får inte överklagas genom besvär. Den som har fått ett förbud får dock utan tidsbegränsning anföra klagan hos Helsingfors tingsrätt. Klagan ska behandlas skyndsamt.

Till straff för överträdelse av yppandeförbudet döms enligt 38 kap. 1 eller 2 § i strafflagen, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Den som har fått ett yppandeförbud får trots 4 mom. meddela **underrättelsetillsynsombudsmannen** om yppandeförbudet.

39 §

Beslut om användning av metoder för underrättelseinhämtning i vissa fall

Beslut om civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som sker utanför Finland ska fattas av chefen för skyddspolisen.

I fråga om innehållet i framställningar, planer, yrkanden och beslut som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning tillämpas vad som i detta kapitel föreskrivs om framställningar, planer, yrkanden och beslut.

Bestämmelserna i 44 och 47 § i detta kapitel tillämpas inte på sådan civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som avses i 1 mom. Bestämmelsen i 4 § 4 mom., ~~41, 44, 46 och 47 §~~ i detta kapitel kan i enskilda fall, om det är nödvändigt för skyddandet av den nationella säkerheten, frångås vid sådan civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som avses i 1 mom.

Deltagande i sådan civil underrättelseinhämtning utomlands som avses i denna paragraf förutsätter samtycke av den berörda tjänstemannen vid skyddspolisen. (Nytt 4 mom.)

40 §

Beräkning av tidsfrister vid civil underrättelseinhämtning

Vid beräkning av tidsfrister enligt detta kapitel ska inte lagen om beräkning av laga tid (150/1930) tillämpas.

En i månader uttryckt tid löper ut den dag i månaden som till sitt ordningsnummer motsvarar den dag då tidsfristen började löpa. Om motsvarande dag inte finns i den månad då tidsfristen löper ut, löper tiden ut den sista dagen i månaden.

41 §

Förbud mot avlyssning och observation vid civil underrättelseinhämtning

Teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teknisk avlyssning och optisk observation får inte riktas mot sådan kommunikation som parterna i kommunikationen inte får vittna om eller som parterna har rätt att vägra vittna om med stöd av 17 kap. 13, 14, 16, 20 § eller 22 § 2 mom. i rättegångsbalken.

Om det under tiden för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teknisk avlyssning eller optisk observation eller vid något annat tillfälle framkommer att det är fråga om ett meddelande som det är förbjudet att avlyssna eller observera, ska åtgärden avbrytas och de upptagningar som fåtts genom åtgärden och anteckningarna om de uppgifter som fåtts genom den genast utplånas.

De förbud mot avlyssning och observation som avses i denna paragraf gäller dock inte sådana fall där en i 1 mom. avsedd person deltar i sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning där verksamheten allvarligt hotar den nationella säkerheten och det även för hans

Betänkande FvUB 36/2018 rd

eller hennes del har fattats beslut om teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teknisk avlyssning eller optisk observation.

42 §

Granskning av upptagningar och handlingar från civil underrättelseinhämtning

En polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller en av denne förordnad tjänsteman ska utan ogrundat dröjsmål granska de upptagningar och handlingar som uppkommit vid användningen av en metod för civil underrättelseinhämtning.

43 §

Undersökning av upptagningar från civil underrättelseinhämtning

Upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för civil underrättelseinhämtning får undersökas endast av domstol eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller av underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne förordnad tjänsteman. Enligt förordnande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller enligt anvisning av domstolen får upptagningarna undersökas även av en annan polisman, av en sakkunnig eller av någon annan som anlitas för inhämtande av information.

När en i 1 mom. avsedd sakkunnig eller någon annan person är en privatperson som utför uppgifter enligt detta kapitel, ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas. (Nytt 2 mom.)

När en sakkunnig eller en annan person enligt 2 mom. anlitas ska undersökningen av upptagningar ske under direkt ledning och övervakning av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. En sakkunnig eller en annan person som anlitas ska ha de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att utföra uppdraget. (Nytt 3 mom.)

44 §

Utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning

Skyddspolisen ska utan ogrundat dröjsmål anmäla till centralkriminalpolisen, om det medan en metod för underrättelseinhämtning används framkommer att det kan antas att ett sådant brott har begåtts för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst sex år. Genom beslut av chefen för skyddspolisen får anmälan skjutas upp med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt för att garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa. Skyddspolisen får anmäla ett begånget brott till centralkriminalpolisen, om anmälan kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet för brottet är fängelse i minst tre år.

Skyddspolisen ska utan dröjsmål anmäla till en behörig myndighet, om det medan en metod för underrättelseinhämtning används framkommer att ett sådant brott är på färde för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst sex år och brottet ännu kan förhindras. Information som fåtts genom användning av en metod för underrättelseinhämtning får lämnas ut till en behö-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

rig myndighet för förhindrande av ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år.

När det övervägs om en anmälan ska skjutas upp enligt 1 mom. eller en anmälan göras enligt 1 eller 2 mom. i fråga om ett begånget brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller i fråga om förhindrande av ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år, ska **utöver betydelsen för försvaret av landet och för skyddet av den nationella säkerheten även** betydelsen av utredningen eller förhindrandet av brottet med tanke på allmänna och enskilda intressen beaktas vid bedömningen.

Information som fåtts genom användning av en metod för underrättelseinhämtning får alltid lämnas ut som utredning som stöder det att någon är oskyldig samt för att förhindra betydande fara för någons liv, hälsa eller frihet eller betydande miljö-, egendoms- eller förmögenhetsskada.

Om en förundersökningsmyndighet inleder en förundersökning eller börjar vidta en förundersökningsåtgärd eller en behörig myndighet inleder en åtgärd som syftar till att förhindra ett brott utifrån en anmälan som avses i denna paragraf, ska förundersökningsmyndigheten eller den behöriga myndigheten innan förundersökningen inleds, förundersökningsåtgärden vidtas eller den brottsförhindrande åtgärden vidtas anmäla detta till skyddspolisens.

Beslut om användning av sådan information som med stöd av denna paragraf lämnas som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken. Bestämmelser om anteckning i förundersökningsprotokollet om användningen av information finns i 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen, och bestämmelser om uppgivande i stämningsansökan av användningen av information finns i 5 kap. 3 § 1 mom. 9 punkten i lagen om rättegång i brottmål. (Nytt 6 mom.)

45 §

Utplåning av information som erhållits vid en metod för underrättelseinhämtning

Information som fåtts genom en metod för underrättelseinhämtning ska utplånas utan dröjsmål efter att det framgått att den inte behövs för att skydda den nationella säkerheten.

Informationen får dock bevaras och lagras i ett register som avses i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, om detta behövs i fall som avses i 44 §.

Basstationsuppgifter som avses i 7 § ska utplånas efter att det har framgått att de inte behövs för att skydda den nationella säkerheten.

46 §

Utplåning av information som fåtts i en brådskande situation

Om en polisman som hör till befälet vid skyddspolisens i en brådskande situation enligt 7 § 1 mom., 8 § 1 mom., 11 § 1 mom., 12 § 1 mom., 13 § 1 mom., 14 § 1 mom. eller 27 § 2 mom. har beslutat att teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning av en person, teknisk observation av utrustning eller platsspecifik underrättelseinhämtning ska inledas, men domstolen anser att det inte har funnits förutsättningar för åtgärden, ska användningen av metoden för underrättelseinhämtning avslutas och det material som fåtts på detta sätt och anteckningarna om de uppgifter som fåtts på detta sätt genast utplånas. Information som fåtts på detta sätt får dock användas under samma förutsättningar som en upp-

Betänkande FvUB 36/2018 rd

gift får användas i de fall som avses i 44 § 1 eller 2 mom., om det kan antas att det har begåtts ett sådant brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i minst sex år eller om det framgår att ett sådant brott är på färde för vilket det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i minst sex år och brottet ännu kan förhindras.

Om en polisman vid skyddspolisen i en brådska situation enligt 33 § 2 mom. har beslutat om kopiering, men en för uppdraget förordnad polisman som hör till befälet vid skyddspolisen och som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning anser att det inte har funnits förutsättningar för åtgärden, ska användningen av metoden för underrättelseinhämtning avslutas och det material som fått på detta sätt och anteckningarna om de uppgifter som fått på detta sätt genast utplånas. Information som fått på detta sätt får dock användas under samma förutsättningar som en uppgift får användas i de fall som avses i 44 § 1 eller 2 mom., om det kan antas att det har begåtts ett sådant brott för vilket det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i minst sex år eller om det framgår att ett sådant brott är på färde för vilket det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i minst sex år och brottet ännu kan förhindras.

47 §

Underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning

Den person som vid civil underrättelseinhämtning har varit föremål för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation samt kopiering som riktar sig mot ett meddelande eller sådan kopiering av en försändelse som riktar sig mot ett meddelande ska utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen efter det att syftet med användningen av metoden för underrättelseinhämtning har nåtts. Den som varit föremål för inhämtande av information ska dock underrättas om användningen av metoden för underrättelseinhämtning senast ett år från det att användningen av metoden upphörde.

På yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen får domstolen besluta att underrättelsen enligt 1 mom. till den som varit föremål för åtgärden får skjutas upp med högst två år åt gången, om det är motiverat för att trygga pågående användning av en metod för underrättelseinhämtning, garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa. Domstolen får besluta att underrättelsen ska utebli, om det är nödvändigt för att garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa.

Om den som varit föremål för inhämtandet av information inte är identifierad vid utgången av den tid eller det uppskov som avses i 1 eller 2 mom., ska han eller hon utan ogrundat dröjsmål skriftligen underrättas om underrättelseinhämtningen när identiteten har utretts.

Den domstol som beviljat tillståndet ska samtidigt skriftligen informeras om underrättelsen.

Om skyddspolisen fortsätter inhämtandet av information med stöd av 5 §, ska bestämmelserna om underrättelse om hemligt inhämtande av information i 5 kap. 58 § iakttas.

Den som vid civil underrättelseinhämtning varit föremål för inhämtande av information behöver inte underrättas om systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, en täckoperation, bevisprovokation genom köp, styrd användning av informationskällor, platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering som riktar sig mot annat än ett meddelande och sådan kopiering av en försändelse som riktar sig mot annat än ett meddelande, om inte förundersökning har inletts i ärendet utifrån en anmälan enligt 44 §. Om förundersökning inleds, ska bestämmelserna i 10 kap. 60 § 2—7 mom. i tvångsmedelslagen iakttas.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Den som varit föremål för inhämtande av information behöver inte underrättas om användningen av en metod för underrättelseinhämtning, om föremålet har varit en statlig aktör eller en aktör som är jämförbar med en sådan.

I fråga om handläggning av underrättelseärenden i domstol ska 35 § iakttas.

48 §

Protokoll

Efter det att användningen av en metod för underrättelseinhämtning upphört ska det utan ogrundat dröjsmål upprättas ett protokoll över användningen av metoden.

Närmare bestämmelser om hur åtgärderna ska dokumenteras med tanke på övervakningen får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 2 mom.)

49 §

Begränsning av partsoffentlighet i vissa fall

En person vars rättigheter eller skyldigheter saken gäller har inte, trots 11 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), rätt att få vetskap om användningen av en sådan metod för underrättelseinhämtning som avses i detta kapitel förrän en underrättelse enligt 47 § har gjorts.

Bestämmelser om rätt till insyn för registrerade finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

50 §

Rätt att få information av privata sammanslutningar

Trots att en sammanslutnings medlemmar, revisorer, verkställande direktör, styrelsemedlemmar eller arbetstagare är bundna av företags-, bank- eller försäkringshemlighet har skyddspolisen på begäran av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen rätt att få uppgifter som i ett enskilt fall kan antas vara behövliga vid utredningen av sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som kan antas vara av betydelse för att

1) identifiera eller nå en fysisk eller juridisk person som är föremål för civil underrättelseinhämtning, eller klarlägga personens kontaktuppgifter eller hur personen förflyttar sig,

2) inrikta användningen av en metod för underrättelseinhämtning på en viss person som är föremål för civil underrättelseinhämtning, eller

3) klarlägga ekonomisk verksamhet som antas anknyta till i 3 § avsedd verksamhet som bedrivs av en person eller en juridisk person som är föremål för civil underrättelseinhämtning.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

51 §

Teleföretags skyldighet att biträda civil underrättelseinhämtning

På teleföretags skyldighet att biträda vid civil underrättelseinhämtning tillämpas vad som i 5 kap. 61 § föreskrivs om teleföretags skyldighet att biträda.

52 §

Ersättningar till teleföretag för biträde och lämnande av uppgifter vid civil underrättelseinhämtning

På teleföretags rätt till ersättning för direkta kostnader som orsakats av att de biträtt myndigheter och lämnat uppgifter vid civil underrättelseinhämtning tillämpas bestämmelserna i 5 kap. 62 §.

53 §

Användning av uppgifter som lagras av teleföretag och hänför sig till civil underrättelseinhämtning

Utöver vad som i 157 § 1 mom. i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation föreskrivs om användning av lagrade uppgifter får lagrade uppgifter som hänför sig till civil underrättelseinhämtning också användas om uppgifterna med fog kan antas vara av synnerlig vikt för att få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

54 §

Samarbete med militärunderrättelsemyndigheterna

Skyddspolisen ska samarbeta med militärunderrättelsemyndigheterna för att den civila och militära underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt och i detta syfte, trots det som föreskrivs om sekretess, ge militärunderrättelsemyndigheterna behövliga uppgifter.

Närmare bestämmelser om ordnandet av samarbetet mellan skyddspolisen och militärunderrättelsemyndigheterna får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 2 mom.)

55 §

Samarbete med andra myndigheter och med företag och sammanslutningar

Skyddspolisen ska enligt behov agera i samarbete med andra myndigheter för att den civila underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt.

Skyddspolisen får för att genomföra sitt uppdrag avseende civil underrättelseinhämtning trots sekretessbestämmelserna lämna ut andra uppgifter än personuppgifter till andra myndigheter, om utlämnandet av uppgifterna behövs för att skydda den nationella säkerheten.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Skyddspolisen får för att genomföra sitt uppdrag avseende civil underrättelseinhämtning trots sekretessbestämmelserna lämna ut andra uppgifter än personuppgifter till företag och andra sammanslutningar, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten. (Nytt 4 mom.)

Bestämmelser om utlämnande av information för brottsbekämpning finns i 44 §. (4 mom. som 3 mom. i RP)

Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003). (Nytt 5 mom.)

Närmare bestämmelser om ordnandet av samarbetet mellan skyddspolisen och andra myndigheter får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 6 mom.)

Närmare bestämmelser om ordnandet av samarbetet mellan skyddspolisen och den övriga inrikesförvaltningen får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. (Nytt 7 mom.)

56 §

Samordning av hemlig informationsinhämtning

Användningen av de metoder för underrättelseinhämtning om vilka det föreskrivs i detta kapitel ska vid behov samordnas för att säkerställa arbetssäkerheten för skyddspolisens, militärunderrättelsemyndigheternas, centralkriminalpolisens och andra myndigheters tjänstemän samt för att förhindra att de taktiska och tekniska metoder och planer som nämnda myndigheter använder vid hemlig informationsinhämtning avslöjas.

Närmare bestämmelser om ordnandet av samordningen av hemlig informationsinhämtning får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 2 mom.)

57 §

Internationellt samarbete

Skyddspolisen får samarbeta och inhämta information tillsammans med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster för att skydda den nationella säkerheten.

Om gemensam informationsinhämtning genomförs i samarbete med den stat, på vars territorium metoder för underrättelseinhämtning är avsedda att användas, ska en polisman vid skyddspolisen iaktta de begränsningar och villkor för användningen av metoderna för underrättelseinhämtning som staten i fråga ställer.

Chefen för skyddspolisen beslutar om deltagande i internationellt samarbete och om användning av metoder för underrättelseinhämtning i samband med det. En främmande stats behöriga tjänsteman har genom beslut av chefen för skyddspolisen rätt att på finskt territorium för att skydda den nationella säkerheten agera i samarbete med skyddspolisen, och under **ledning** och övervakning av en polisman vid skyddspolisen använda sådana metoder för underrättelseinhämtning om vars användning beslut fattas i enlighet med 9, 10, 18, 20 och 24 §. **En utländsk tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som skyddspolisen meddelar. I 16 kap. 20 § 6 mom., 21 kap 18 § och 40 kap. 12 § 4 mom. i strafflagen finns det bestämmelser om tillämpning av bestämmelserna i de kapitlen på brott som begås av eller mot en utländsk tjänsteman som använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.**

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Skyddspolisen får vid internationellt samarbete, trots sekretessbestämmelserna, lämna ut **an-
nan information än personuppgifter**, om utlämnandet av informationen behövs för att skydda den nationella säkerheten och utlämnandet inte strider mot ett nationellt intresse.

Internationella avtal som är bindande för Finland ska följas vid utlämnande och mottagande av information. Internationellt samarbete och informationsutbyte är förbjudet om det finns grundad anledning att misstänka att en person på grund av samarbetet eller utlämnandet av uppgifter riskerar dödsstraff, tortyr, någon annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång. (Nytt 5 mom.)

Bestämmelser om utlämnande av personuppgifter finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. (6 mom. som 5 mom. i RP)

58 §

Samordning av underrättelseverksamheten

Den civila och den militära underrättelseverksamheten samordnas mellan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet samt vid behov andra ministerier och myndigheter.

Om det bedöms att den civila underrättelseverksamheten har utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser, ska ärendet förberedelsevis behandlas mellan de myndigheter som avses i 1 mom.

Närmare bestämmelser om ordnandet av samordningen av underrättelseverksamheten får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 3 mom.)

59 §

Inrikesförvaltningens övervakning av den civila underrättelseinhämtningen

Det inhämtande av information som avses i detta kapitel övervakas av chefen för skyddspolisen och av inrikesministeriet.

Närmare bestämmelser om ordnandet av inrikesförvaltningens övervakning av den civila underrättelseinhämtningen får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. (Nytt 2 mom.)

60 §

Extern övervakning av den civila underrättelseinhämtningen

Inrikesministeriet ska årligen till riksdagens justitieombudsman, **underrättelsetillsynsutskottet** och **underrättelsetillsynsombudsmannen** lämna en berättelse om hur de i detta kapitel avsedda metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur det i detta kapitel avsedda skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

Bestämmelser om den övervakning som **underrättelsetillsynsombudsmannen** utövar finns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (/). Närmare bestämmelser om den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten finns i riksdagens arbetsordning (40/2000).

Närmare bestämmelser om de utredningar som ska lämnas för övervakningen av den civila underrättelseinhämtningen får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 3 mom.)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

61 §

Anmälningar till underrättelsetillsynsombudsmannen

Skyddspolisen ska informera underrättelsetillsynsombudsmannen om de tillstånd och beslut som gäller användning av en metod för underrättelseinhämtning och som har meddelats med stöd av detta kapitel så snart som möjligt efter det att tillståndet beviljades eller beslutet fattades. Underrättelsetillsynsombudsmannen ska också informeras om ett hos domstol framställt yrkande som gäller en metod för underrättelseinhämtning.

Skyddspolisen ska så snart som möjligt informera underrättelsetillsynsombudsmannen om ett beslut som gäller

- 1) skyddande av civil underrättelseverksamhet,
- 2) yppandeförbud,
- 3) uppskjutande av en anmälan enligt 44 § 1 mom.

Vid anmälningar som avses i denna paragraf ska det fästas särskild vikt vid att sekretessen iaktas och att informationen i handlingar och informationssystem skyddas genom behövliga förfaranden och datasäkerhetsarrangemang.

62 §

Bemyndigande att utfärda förordning

~~Genom förordning av statsrådet får det utfärdas bestämmelser om~~

~~1) hur användningen av metoder för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem ska ordnas;~~

~~2) dokumenteringen av åtgärderna för övervakningen;~~

~~3) de redogörelser som ska lämnas för övervakningen av den civila underrättelseinhämtningen;~~

~~4) förfarandet vid överföring av uppgifter som ska lämnas ut för brottsbekämpning;~~

~~5) hur samarbetet mellan skyddspolisen och militärunderrättelsemyndigheterna ska ordnas;~~

~~6) hur samarbetet mellan skyddspolisen och andra myndigheter ska ordnas;~~

~~7) hur samordningen av den hemliga informationsinhämtningen ska ordnas;~~

~~8) hur samordningen av underrättelseverksamheten ska ordnas.~~

~~Genom förordning av inrikesministeriet får det utfärdas bestämmelser om~~

~~1) hur övervakningen av den civila underrättelseverksamheten ska ordnas inom inrikesförvaltningen;~~

~~2) hur samarbetet mellan skyddspolisen och den övriga inrikesförvaltningen ska ordnas;~~

~~3) hur skyddspolisens internationella samarbete ska ordnas.~~

Betänkande FvUB 36/2018 rd

9 kap.

Särskilda bestämmelser

10 §

Närmare bestämmelser

-
- Genom förordning av inrikesministeriet kan närmare bestämmelser utfärdas om
- 1) hur polismäns ställning ska anges och polismän identifieras,
 - 2) förvaring av egendom som tagits om hand,
 - 3) polisundersökning,
 - 4) tecken och metoder vid stoppande av fordon,
 - 5) automatisk övervakning av vägtrafiken,
 - 6) definitioner av användningen av maktmedel, utbildning i användningen av maktmedel, träning i och uppföljning av användningen av maktmedel, rätt att bära maktmedelsredskap, förvaring av maktmedelsredskap och övervakning av användningen av maktmedel,
 - 7) fasttagande, förvaring och avlivande av djur,
 - 8) handräckning till andra än Tullen och Gränsbevakningsväsendet,
 - 9) registrering av polisåtgärder,
 - 10) tekniskt utförande av säkerhetskontrollåtgärder, hur säkerhetskontroller ska ordnas i praktiken och om ordnande av säkerhetskontrollutbildning,
 - 11) uniformsmodeller och märken som ska användas med uniform samt om när tjänsteuppgifterna är av sådan art eller karaktär att de förutsätter användning av uniform.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning

Denna lag innehåller bestämmelser om användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik vid sådan civil underrättelseinhämtning som avses i 5 a kap. i polislagen (872/2011).

Bestämmelserna i 1 kap. i polislagen om krav på respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och principen om ändamålsbundenhet ska iakttas vid användning av civil underrättelseinhämtning som avser datatrafik. (Nytt 2 mom.)

Inriktningen av en åtgärd inom underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte utan godtagbart skäl grunda sig på en persons ålder, kön, ursprung, nationalitet, bosättningsort, språk, religion, övertygelse, åsikt, politiska verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuella läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. (Nytt 3 mom.)

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte utgöra allmän och oriktad uppföljning av datatrafiken. (Nytt 4 mom.)

Bestämmelser om användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik vid militär underrättelseinhämtning och det tekniska genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik finns i lagen om militär underrättelseverksamhet (/). Bestämmelser om teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning vid civil underrättelseinhämtning finns i 5 a kap. i polislagen. (5 mom. som 2 mom. i RP)

Till den del det inte i denna lag föreskrivs om behandlingen av de uppgifter som erhållits vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik, finns det bestämmelser om behandlingen av uppgifterna i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003). (6 mom. som 3 mom. i RP)

2 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *underrättelseinhämtning som avser datatrafik* teknisk informationsinhämtning riktad mot datatrafik i kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns, vilken baserar sig på automatiserad avskiljning av datatrafiken, samt behandling av den inhämtade informationen,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

2) *kommunikationsnät* ett system som består av sammankopplade ledningar och av anordningar och som är avsett för överföring eller distribution av meddelanden via ledning, med radiovägor, optiskt eller på något annat elektromagnetiskt sätt,

3) *dataöverförare* den som äger eller innehar den del av ett kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns,

4) *sökbegreppen* uppgift som används för att vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik så avgränsat och exakt som möjligt i en del av kommunikationsnätet selektera den datatrafik som är föremål för underrättelseinhämtningen, varvid intrånget i skyddet för hemligheten för förtroliga meddelanden sker endast i den omfattning som är nödvändig för att uppnå syftet med underrättelseinhämtningen, (Ny)

5) *kategori av sökbegrepp* sökbegrepp som anknyter till varandra och beskriver samma ämnesområde, (Ny)

6) *statlig aktör* 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. (Ny)

3 §

Föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik

Föremål för civil underrättelseinhämtning som avser datatrafik **är**

- 1) terrorism,
- 2) utländsk underrättelseverksamhet,
- 3) planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen,
- 4) planering, tillverkning, spridning och användning av sådana produkter med dubbel användning som avses i 2 § i lagen om kontroll av export av produkter med dubbel användning (562/1996),
- 5) verksamhet som **allvarligt** hotar den demokratiska samhällsordningen,
- 6) verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner,
- 7) en främmande stats verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen,
- 8) en kris som hotar internationell fred och säkerhet,
- 9) verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser,
- 10) verksamhet som allvarligt hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och i samband med annan internationell verksamhet,
- 11) internationell organiserad brottslighet som hotar **den demokratiska** samhällsordningen.

4 §

Förutsättningar för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik

En allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är att **användningen av den är nödvändig för att få viktig** information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten, **och informationen inte kan erhållas genom någon annan metod för underrättelseinhämtning.**

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Om användningen av sökbegreppen vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik **enbart gäller** en statlig aktörs eller med en sådan jämställbar aktörs datatrafik, **ska användningen vara behövlig** för att få information om sådan verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik och som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

5 §

Inriktande av underrättelseinhämtning som avser datatrafik

Inriktandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik genomförs med hjälp av automatiserad avskiljning av datatrafiken. Den automatiserade avskiljningen baserar sig på användningen av sådana sökbegrepp som godkänts i ett förfarande enligt 7 eller 9 §.

Ett sökbegrepp som beskriver innehållet i ett meddelande får användas endast om

1) sökbegreppet används endast i fråga om en främmande stats eller med en sådan jämställbar aktörs datatrafik, eller

2) sökbegreppet beskriver innehållet i ett skadligt datorprogram eller skadligt datakommando.

Som sökbegrepp får inte användas uppgifter som identifierar terminalutrustning eller en teleadress som innehas av eller annars förmodligen används av en person som befinner sig i Finland.

6 §

Fortsatt behandling av information som samlats in med hjälp av automatiserad avskiljning

Den datatrafik som avskilts automatiserat på det sätt som avses i 5 § får behandlas automatiskt och manuellt. Vid behandlingen får innehållet i meddelanden och andra konfidentiella uppgifter utredas.

7 §

Tillstånd av domstol för underrättelseinhämtning som avser datatrafik

Beslut om underrättelseinhämtning som avser datatrafik fattas av domstol på skriftligt yrkande av chefen för skyddspolisen.

I ett yrkande och i ett beslut om underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska följande nämnas:

1) den verksamhet enligt 3 § som är föremål för underrättelseinhämtningen,

2) fakta om den verksamhet som avses i 1 punkten,

3) de fakta som ligger till grund för förutsättningarna för **och effektiviteten hos** användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik,

4) de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som ska användas i underrättelseinhämtningen samt motiveringarna till dem,

5) den del av ett kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns där sökbegreppen i fråga om den datatrafik som rör sig där används samt motiveringarna till valet av kommunikationsnät-sdel,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

6) giltighetstiden med angivande av klockslag för tillståndet till underrättelseinhämtning som avser datatrafik,

7) den för uppdraget förordnade, till befälet vid skyddspolisen hörande polisman som är förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning och som leder och övervakar genomförandet av underrättelseinhämtningen,

8) eventuella begränsningar och villkor för underrättelseinhämtningen.

Tillstånd till underrättelseinhämtning som avser datatrafik får beviljas för högst sex månader åt gången.

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska avslutas före utgången av den tid som anges i beslutet, om syftet med underrättelseinhämtningen har nåtts eller om det inte längre finns förutsättningar för den.

8 §

Förfarandet i domstol

Vid handläggning och avgörande i domstol av tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska de bestämmelser i 5 a kap. 35 § i polislagen som gäller handläggningen av tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning iakttas.

9 §

Beslutsförfarande i brådskande situationer

Om ett ärende som gäller underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte tål uppskov, får chefen för skyddspolisen besluta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik till dess att domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Beslutet ska fattas skriftligen. Ärendet ska föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att underrättelseinhämtningen inleddes.

Om domstolen anser att det inte funnits förutsättningar i enlighet med 4 § för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, ska användningen av underrättelseinhämtningen omedelbart avslutas och det material som fåtts på detta sätt och anteckningarna om de uppgifter som fåtts på detta sätt genast utplånas. Om domstolen anser att det beslut som avses i 1 mom. till någon annan del har varit felaktigt ska användningen av underrättelseinhämtningen omedelbart avslutas till den del som detta förutsätts i domstolens avgörande, samt det material som fåtts på detta sätt och anteckningarna om de uppgifter som fåtts på detta sätt till samma delar utplånas utan dröjsmål. Informationen får dock bevaras och lagras i ett register som avses i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet under de förutsättningar som anges i 5 a kap. 46 § 1 mom. i polislagen.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

10 §

Tekniskt genomförande av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och annat samarbete med militärunderrättelsemyndigheten

Försvarmaktens underrättelsetjänst är teknisk utförare av underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Skyddspolisen kan ge Försvarmaktens underrättelsetjänst i uppdrag att behandla tekniska data i enlighet med 63 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Försvarmaktens underrättelsetjänst ansöker för skyddspolisens räkning om tillstånd enligt 64 § i lagen om militär underrättelseverksamhet att behandla tekniska data samt lämnar resultatet av en sådan statistisk analys som avses i 63 § 2 mom. i den lagen till skyddspolisen efter det att underrättelsetjänsten har fått tillstånd till behandlingen av tekniska data och utfört åtgärderna i enlighet med tillståndet.

Skyddspolisen lämnar det beslut som avses i 7 eller 9 § till Försvarmaktens underrättelsetjänst, som utför de uppgifter som avses i 5 § för skyddspolisens räkning. Försvarmaktens underrättelsetjänst lämnar den datatrafik som underrättelsetjänsten har avskilt i enlighet med uppdraget till skyddspolisen.

På skyddspolisens övriga samarbete med militärunderrättelsemyndigheterna tillämpas 5 a kap. 54 § i polislagen.

11 §

Beräkning av tidsfrister

Vid beräkning av tidsfrister enligt denna lag ska inte lagen om beräkning av laga tid (150/1930) tillämpas.

En i månader uttryckt tid löper ut den dag i månaden som till sitt ordningsnummer motsvarar den dag då tidsfristen började löpa. Om motsvarande dag inte finns i den månad då tidsfristen löper ut, löper tiden ut den sista dagen i månaden.

12 §

Förbud mot underrättelseinhämtning

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte riktas mot ett meddelande vars avsändare och mottagare befinner sig i Finland eller mot sådana uppgifter som avsändaren, mottagaren eller den som lagrat informationen har skyldighet eller rätt att vägra vittna med stöd av 17 kap. 13, 14, 16 eller 20 § eller 22 § 2 mom. i rättegångsbalken.

13 §

Granskning av upptagningar och handlingar

En i 5 kap. 7 § i polislagen avsedd polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller en av denne förordnad tjänsteman ska utan ogrundat dröjsmål granska de upptagningar och handlingar som uppkommit vid användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

14 §

Undersökning av upptagningar

Upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för civil underrättelseinhämtning som avser datatrafik får undersökas endast av domstol eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller av underrättelsetillsynsombudsmannen eller en av denne förordnad tjänsteman. Enligt förordnande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller enligt anvisning av domstolen får upptagningarna undersökas även av en annan polisman, av en sakkunnig eller av någon annan som anlitas för inhämtande av information.

När en i 1 mom. avsedd sakkunnig eller någon annan person är en privatperson som utför uppgifter enligt detta kapitel, ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas. (Nytt 2 mom.)

När en sakkunnig eller en annan person enligt 2 mom. anlitas ska undersökningen av upptagningar ske under direkt ledning och övervakning av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. En sakkunnig eller en annan person som anlitas ska ha de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att utföra uppdraget. (Nytt 3 mom.)

15 §

Utplåning av information

Information som fåtts genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska utplånas utan dröjsmål om det framgår att

- 1) båda parterna i kommunikationen befann sig i Finland när kommunikationen försiggick,
- 2) avsändaren, mottagaren eller den som lagrat informationen har skyldighet eller rätt att vägra vittna om informationen på det sätt som avses i 12 §,
- 3) informationen inte behövs för att skydda den nationella säkerheten.

Information som avses i 1 mom. 3 punkten får dock lämnas ut för brottsbekämpning under de förutsättningar som anges i 5 a kap. 44 § i polislagen samt bevaras och lagras i ett register som avses i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet under de förutsättningar som anges i 5 a kap. 45 § 1 mom. i polislagen.

För utplåningen av informationen svarar den tekniska utföraren av underrättelseinhämtning som avser datatrafik, eller uppdragsgivaren i det fall att informationen redan har lämnats till uppdragsgivaren.

16 §

Utlämnande av information om skadliga datorprogram eller skadliga datakommandon till myndigheterna, företag eller sammanslutningar

Skyddspolisen får trots sekretessbestämmelserna lämna ut sådan information som inhämtats med hjälp av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och som gäller skadliga datorprogram eller skadliga datakommandon till myndigheter, företag eller sammanslutningar, om utlämnandet av informationen behövs för att skydda den nationella säkerheten eller informationsmottagarens intressen.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

På tystnadsplikten för den som är anställd av ett företag eller en sammanslutning tillämpas bestämmelserna i 23 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

17 §

Utlämnande av information för brottsbekämpning

På utlämnade av information som erhållits genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik för brottsbekämpning tillämpas bestämmelserna i 5 a kap. 44 § i polislagen.

18 §

Begränsning av partsoffentlighet i vissa fall

Trots det som föreskrivs i 11 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet har en person inte rätt att få vetskap om användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik för rän en underrättelse enligt 20 § har gjorts.

Bestämmelser om rätt till insyn för registrerade finns i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

19 §

Protokoll

Efter det att användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik upphört ska skyddspolisen utan ogrundat dröjsmål upprätta ett protokoll.

Närmare bestämmelser om hur åtgärderna ska dokumenteras med tanke på övervakningen får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 2 mom.)

20 §

Underrättelse om underrättelseinhämtning som avser datatrafik

Om det vid sådan behandling som avses i 6 § manuellt har klarlagts innehållet i ett förtroligt meddelande som en person som, medan användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik pågår, befinner sig i Finland har sänt eller tagit emot eller i information som en sådan person har lagrat eller identifieringsuppgifter som avses i 5 kap. 8 § i polislagen, ska personen underrättas om den underrättelseinhämtning som avser datatrafik med iakttagande av vad som i 5 a kap. 47 § i polislagen föreskrivs om underrättelse om teleavlyssning. Skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik föreligger emellertid inte, om informationen har utplånats med stöd av 9 § 2 mom. eller 15 §.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

21 §

Genomförande av den koppling som underrättelseinhämtning som avser datatrafik förutsätter

Vid genomförande av den koppling som underrättelseinhämtning som avser datatrafik förutsätter vid civil underrättelseinhämtning iakttas bestämmelserna i 72 § i lagen om militär underrättelseverksamhet.

22 §

Dataöverförarens skyldighet att lämna uppgifter

En dataöverförare ska utan obefogat dröjsmål, på en specificerad begäran av en för uppdraget förordnad sådan till befälet hörande polisman vid skyddspolisen som är särskilt förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning, lämna skyddspolisen de tekniska data som dataöverföraren förfogar över beträffande uppbyggnaden av ett kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns och dirigeringen av datatrafiken i det, när dessa tekniska data behövs för att identifiera en del av ett kommunikationsnät för ett sådant yrkande om tillstånd eller tillståndsbeslut för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik som ska föreläggas domstolen.

23 §

Ersättningar till dataöverförare

En dataöverförare har rätt att få ersättning av statens medel för direkta kostnader som orsakats av att överföraren har lämnat uppgifter enligt 22 §. Beslut om betalning av ersättning fattas av skyddspolisen.

Omprövning av beslutet får begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen (434/2003). Det beslut som meddelas med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Över förvaltningsdomstolens beslut får besvär anföras endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

24 §

Inrikesförvaltningens övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik

Det inhämtande av information som avses i denna lag övervakas av chefen för skyddspolisen och av inrikesministeriet.

Närmare bestämmelser om ordnandet av den övervakning som avses i 1 mom. får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. (Nytt 2 mom.)

Betänkande FvUB 36/2018 rd

25 §

Extern övervakning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik

Inrikesministeriet ska årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om användningen av den underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Bestämmelser om den övervakning som underrättelsetillsynsombudsmannen utövar finns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (/). Närmare bestämmelser om den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten finns i riksdagens arbetsordning (40/2000).

Närmare bestämmelser om de utredningar som ska lämnas för övervakningen av civil underrättelseinhämtning som avser datatrafik får utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 3 mom.)

26 §

Anmälningar till underrättelsetillsynsombudsmannen

Skyddspolisen ska på det sätt som föreskrivs i 5 a kap. 61 § i polislagen informera underrättelsetillsynsombudsmannen om de yrkanden som har framställts, de tillstånd som beviljats och de beslut av domstol som har meddelats med stöd av denna lag ~~så snart som möjligt efter det att de har meddelats.~~

~~27 §~~

~~*Befogenhet att utfärda förordning*~~

~~Närmare bestämmelser om ordnandet och övervakningen av användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt om dokumentering av åtgärderna och om de redogörelser som ska lämnas för övervakningen får utfärdas genom förordning av statsrådet.~~

28 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av 10 och 15 a § i polisförvaltningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i polisförvaltningslagen (110/1992) 10 § 1 och 2 mom.,
sådana de lyder i lag 860/2015, och
fogas till 15 a §, sådan den lyder i lagarna 873/2011, 1165/2013 och 421/2017, ett nytt 3 mom.,
i stället för det 3 mom. som upphävts genom lag 1165/2013, som följer:

10 §

Skyddspolisen

Skyddspolisen har 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 en allmän beredskap för att upptäcka och förhindra aktivitet som hotar samhällets säkerhet.

Inrikesministeriet bestämmer, efter att ha hört Polisstyrelsen, vid behov närmare om samverkan och samarbetet mellan skyddspolisen och andra polisenheter.

15 a §

Polisbefogenheter

Utöver det som föreskrivs i 1 mom. har en tjänsteman vid skyddspolisen rätt att använda i 5 a kap. i polislagen avsedda metoder för underrättelseinhämtning för att skydda den nationella säkerheten i enlighet med vad som föreskrivs i det kapitlet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) 5 § 2 mom., 13 § 1 mom. 2, 4, 6, 15 och 16 punkten och 45 § 1 mom. 5 punkten, av dem 13 § 1 mom. 2 punkten sådan den lyder i lag 1073/2015, 13 § 4 och 6 punkten sådana de lyder i lag 457/2009 och 13 § 15 och 16 punkten sådana de lyder i lag 29/2015 samt 45 § 1 mom. 5 punkten sådan den lyder i lag 1181/2013, som följer:

5 §

Skyddspolisens funktionella informationssystem

Skyddspolisens funktionella informationssystem kan innehålla uppgifter som skyddspolisen måste behandla för att kunna skydda den nationella säkerheten, förhindra, avslöja och utreda förhållanden ~~eller brott~~ som äventyrar rätts- och samhällsordningen eller statens säkerhet och förhindra och avslöja brott som hotar rätts- och samhällsordningen eller statens säkerhet.

13 §

Polisens rätt att få uppgifter ur vissa register och informationssystem

Utöver vad som föreskrivs i någon annan lag har polisen trots sekretessbestämmelserna rätt att i enlighet med vad som avtalas om saken med den registeransvarige i fråga ur vissa register genom en teknisk anslutning eller som en datamängd få sådan information som polisen behöver för att utföra sina uppdrag och föra sina personregister, enligt följande:

2) uppgifter som gäller dömda, fångar eller intagna i en enhet vid Brottspåföljdsmyndigheten ur Brottspåföljdsmyndighetens informationssystem som avses i 14 § 1 och 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter vid Brottspåföljdsmyndigheten (1069/2015) för skyddande av den nationella säkerheten, för förhindrande, avslöjande, utredning av brott och överlämnande av brott till åtalsprövning och för ett sådant tillstånd eller godkännande från polisen som förutsätter att personen i fråga är tillförlitlig,

4) av dem som utövar inkvarteringsverksamhet sådana uppgifter om resande som avses i 6 § 1 mom. i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006) och som behövs för att

Betänkande FvUB 36/2018 rd

skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt för att förhindra, avslöja eller utreda brott och för att utföra något annat för polisen lagstadgat uppdrag,

6) ur Patent- och registerstyrelsens handelsregister, för skyddande av den nationella säkerheten och för förhindrande, avslöjande och utredande av brott, uppgifter om anmälningar och meddelanden som gäller näringsidkare,

15) ur det register över laddare som avses i 3 § i lagen om laddare (219/2000) uppgifter för övervaknings- och larmuppdrag samt för skyddande av den nationella säkerheten och för förhindrande, utredning och avslöjande av brott,

16) av samfund och sammanslutningar uppgifter ur register som gäller passagerare och fordons personal, för skyddande av den nationella säkerheten, för förhindrande, avslöjande och utredning av brott och överlämnande av brott till åtalsprövning samt för att nå efterlysta personer.

45 §

Inskränkningar i rätten till insyn

Rätten till insyn gäller inte

5) uppgifter som erhållits vid utövande av befogenheterna enligt 4 kap. 3 § eller 5 eller 5 a kap. i polislagen, befogenheterna enligt 10 kap. i tvångsmedelslagen eller befogenheterna enligt lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/),

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

Lag om ändring av 2 kap. 1 § och 9 kap. 6 § i förundersökningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i förundersökningslagen (805/2011) 2 kap. 1 § 1 mom. och 9 kap. 6 § 2 mom., sådant det lyder i lag 1145/2013, som följer:

Betänkande FvUB 36/2018 rd

2 kap.

Vilka som deltar i förundersökning

1 §

Myndigheterna vid förundersökning

Förundersökning görs av någon annan polis än skyddspolisen.

9 kap.

Förundersökningsmaterial

6 §

Förundersökningsprotokoll

I förundersökningsprotokollet ska det ingå förhörsprotokoll samt redogörelser för undersökningsåtgärderna och för de iakttagelser som gjorts i samband med åtgärderna om sådant som ska utredas vid förundersökning. De handlingar, inspelningar och fotografier som kommit till vid undersökningen ska bifogas förundersökningsprotokollet, om de kan antas ha betydelse i saken och om inte något annat föreskrivs i lag. I förundersökningsprotokollet ska det göras en anteckning om vilken överskottsinformation eller information som lämnats för brottsbekämpning med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen, 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) och 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) som har använts vid utredningen av brottet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

6.

Lag

om ändring av ~~12 kap.~~ i strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i strafflagen (39/1889) 21 kap. 18 §, sådan den lyder i lag 302/2014, och fogas till 12 kap. en ny 12 §, till 16 kap. 20 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 637/2011 och 302/2014, ett nytt 4 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 5 mom. och det nuvarande 5 mom. blir 6 mom., och till 40 kap. 12 §, sådan den lyder i lag (/), ett nytt 4 mom., varvid det nuvarande 4 mom. blir 5 mom. och det nuvarande 5 mom. blir 6 mom., som följer:

12 kap.

Om landsförräderibrott

12 §

Begränsningsbestämmelse

Såsom brott som avses i detta kapitel anses inte sådan användning av metoder för underrättelseinhämtning som avses i 5 a kap. i polislagen (872/2011), i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) eller i lagen om militär underrättelseverksamhet (/).

16 kap.

Om brott mot myndigheter

20 §

Bestämmelser om tillämpningsområdet

Vid tillämpningen av 1—3, 13 och 14 § i detta kapitel jämställs med en tjänsteman mot vilken gärningen är riktad sådana utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 4 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet agerar eller använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

21 kap.

Om brott mot liv och hälsa

18 §

Bestämmelser om tillämpningsområdet

Vid tillämpningen av 2 § 1 mom. 4 punkten i detta kapitel jämställs med en tjänsteman mot vilken gärningen är riktad de personer som avses i 40 kap. 11 § och som sköter offentliga förtroendeuppdrag, sådana utländska tjänstemän som är anställda hos Internationella brottmålsdomstolen eller som på finskt territorium med stöd av ett internationellt avtal eller någon annan internationell förpliktelse utför kontroll, övervakning, förföljande eller förundersökning, eller som på finskt territorium med stöd av lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden utför förundersökning eller andra tjänsteuppdrag på basis av en begäran om rättshjälp som har framställts eller godkänts av en finsk myndighet, personer som utövar offentlig makt och personer som avses i 16 kap. 20 § 6 mom. och sådana utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 4 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet agerar eller använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.

40 kap.

Om tjänstebrott

12 §

Bestämmelser om tillämpningsområdet

Bestämmelserna i 1—3, 5, 7—10 och 14 § i detta kapitel tillämpas, med undantag för avsättningspåföljden, på utländska tjänstemän som på det sätt som avses i 5 a kap. 57 § 4 mom. i polislagen eller 20 § 3 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet agerar eller använder en metod för underrättelseinhämtning på finskt territorium.

Denna lag träder i kraft den 20 .

7.

Lag

om ändring av 2 och 10 kap. i tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i tvångsmedelslagen (806/2011) 2 kap. 9 § samt 10 kap. 3 § 1 mom., 6 § 1 mom. och 39 § 1 mom., av dem 2 kap. 9 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1146/2013, som följer:

2 kap.

Gripande, anhållande och häktning

9 §

Anhållningsberättigade tjänstemän

En anhållningsberättigad tjänsteman beslutar om anhållande. Anhållningsberättigade tjänstemän är

1) polisöverdirektören, vid Polisstyrelsen polisdirektörer, polisöverinspektörer och polisinspektörer, polischefer, biträdande polischefer, vid centralkriminalpolisen chefen för centralkriminalpolisen och biträdande chefer, kriminalöverinspektörer, kriminalinspektörer, kriminalöverkommissarier, överkommissarier, kriminalkommissarier och kommissarier,

2) Tullens brottsbekämpningschef, chefen för verksamhetsenheten för Tullens brottsbekämpning och de tullöverinspektörer vid Tullens brottsbekämpning som av Tullens brottsbekämpningschef har förordnats till undersökningsledare,

3) chefen och biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet, avdelningschefen för gräns- och sjöavdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet, avdelningschefen, biträdande avdelningschefen, enhetschefen vid enheten för brottsbekämpning, överinspektörerna för gränsbevakningsfrågor, överinspektörerna, kriminalöverinspektörerna och kriminalinspektörerna på juridiska avdelningen vid staben för Gränsbevakningsväsendet, kommendörerna och biträdande kommendörerna för gränsbevaknings- och sjöbevakningssektionerna, chefen för en gränsbyrå eller sjöbyrå vid en gränsbevaknings- eller sjöbevakningssektion, chefen och biträdande chefen för Helsingfors gränskontrollavdelning vid Finska vikens sjöbevakningssektion och en sådan gränsbevakningsman med minst löjtnants grad som genomgått den utbildning som föreskrivs för undersökningsledare inom Gränsbevakningsväsendet och som av chefen för Gränsbevakningsväsendet eller chefen för någon av dess förvaltningsenheter har förordnats till undersökningsledare,

4) åklagare.

I fråga om anhållningsberättigade tjänstemän vid försvarsmakten föreskrivs särskilt.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

10 kap.

Hemliga tvångsmedel

3 §

Teleavlyssning och dess förutsättningar

Med *teleavlyssning* avses att ett meddelande som tas emot av eller sänds från en viss teleadress eller teleterminalutrustning genom ett i 3 § 43 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) avsett allmänt kommunikationsnät eller ett därtill anslutet kommunikationsnät avlyssnas, upptas eller behandlas på något annat sätt för utredning av innehållet i meddelandet och de identifieringsuppgifter i anslutning till det som avses i 6 §. Teleavlyssning får riktas endast mot meddelanden från eller meddelanden avsedda för en person som är misstänkt för brott.

6 §

Teleövervakning och dess förutsättningar

Med *teleövervakning* avses att identifieringsuppgifter inhämtas om ett meddelande som har sänts från en teleadress eller teleterminalutrustning som är kopplad till ett kommunikationsnät som avses i 3 § eller som har mottagits till en sådan adress eller utrustning samt att uppgifter om en teleadress eller teleterminalutrustnings läge inhämtas eller att användningen av adressen eller utrustningen tillfälligt förhindras. Med *identifieringsuppgifter* avses sådana uppgifter om ett meddelande som kan förknippas med en i 3 § 7 punkten i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation avsedd användare eller med en i 30 punkten i den paragrafen avsedd abonnent och som behandlas i kommunikationsnäten för att överföra, distribuera eller tillhandahålla meddelanden.

39 §

Användning av informationskällor och förutsättningar för styrd användning av informationskällor

Med *användning av informationskällor* avses annat än sporadiskt konfidentiellt mottagande av information av betydelse för skötseln av i 1 kap. 1 § avsedda uppgifter av personer som inte hör till polisen eller till någon annan myndighet (*informationskälla*).

Denna lag träder i kraft den 20 .

8.

Lag

om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) 5 § 1 och 2 mom., 12 § 2 mom. och 16 § 4 mom.,
sådana de lyder, 5 § 2 mom. och 16 § 4 mom. i lag 1159/2013 och 12 § 2 mom. i lagarna 821/2011, 633/2015 och 13/2016, och
fogas till 5 § ett nytt 3 mom., till 12 § 2 mom. en ny 3 a-punkt och till 16 § ett nytt 5 mom.
som följer:

5 §

Tidpunkten för när de grundläggande uppgifterna om en rättegång blir offentliga

De grundläggande uppgifter om rättegången som avses i 4 § blir genast offentliga, om inte något annat följer av 2 och 3 mom.

I ett ärende som gäller en hemlig metod för inhämtande av information enligt 10 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011), 5 kap. i polislagen (872/2011) eller 3 kap. i lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015) eller som gäller en metod för underrättelseinhämtning enligt 5 a kap. i polislagen, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) eller lagen om militär underrättelseverksamhet (/) och i vilket den som är föremål för metoden inte behöver höras vid behandlingen av yrkandet på metoden, blir de grundläggande uppgifterna offentliga först när den som misstänks för brott eller är föremål för metoden senast ska underrättas om att sådana metoder använts. Om personen i fråga underrättas om användningen av metoden senare därför att hans eller hennes identitet inte har varit känd, blir de grundläggande uppgifterna offentliga när domstolen informeras om underrättelsen. Domstolen får besluta att de grundläggande uppgifterna ska bli offentliga tidigare.

I ett ärende som gäller ett i 15 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (/) avsett interimistiskt förordnande av **underrättelsetillsynsombudsmannen** tillämpas i fråga om tidpunkten för när uppgifterna blir offentliga bestämmelserna i 2 mom.

12 §

En parts rätt att ta del av en handling

En parts rätt enligt 1 mom. gäller inte
1) information som avses i 11 § 2 mom. 7 och 7 a-punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet,

Betänkande FvUB 36/2018 rd

- 2) rättegångshandlingar som upprättats vid en domstol, före den tidpunkt som avses i 8 §, ett ärende som gäller en hemlig metod för inhämtande av information enligt 10 kap. i tvångsmedelslagen, 5 kap. i polislagen eller 3 kap. i lagen om brottsbekämpning inom Tullen eller som gäller en metod för underrättelseinhämtning enligt 5 a kap. i polislagen, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik eller lagen om militär underrättelseverksamhet och i vilket den som är föremål för metoden inte behöver höras vid behandlingen av yrkandet på metoden,
- 3 a) ett ärende som gäller ett i 15 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (/) avsett interimistiskt förordnande av **underrättelsetillsynsombudsmannen**, eller
- 4) rättegångshandlingar till den del de innehåller uppgifter om domstolens överläggning.

16 §

Offentligheten i tvångsmedelsärenden

— — — — —

Ett ärende som gäller en hemlig metod för inhämtande av information enligt 10 kap. i tvångsmedelslagen, 5 kap. i polislagen eller 3 kap. i lagen om brottsbekämpning inom Tullen eller som gäller en metod för underrättelseinhämtning enligt 5 a kap. i polislagen, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik eller lagen om militär underrättelseverksamhet och i vilket den som är föremål för metoden inte behöver höras vid behandlingen av yrkandet på metoden, handläggs och avgörandet avkunnas utan att allmänheten är närvarande. Den rättegångshandling som innehåller avgörandet samt övriga rättegångshandlingar i ärendet blir offentliga när den som misstänks för brott eller är föremål för metoden senast ska underrättas om att metoden använts. Om personen i fråga underrättas om användningen av metoden senare när hans eller hennes identitet är utredd, blir rättegångshandlingarna offentliga när domstolen informeras om underrättelsen. Domstolen får av särskilda skäl besluta att en rättegångshandling ska bli offentlig tidigare.

Ett ärende som gäller ett i 15 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (/) avsett interimistiskt förordnande av **underrättelsetillsynsombudsmannen** handläggs och avgörandet avkunnas utan att allmänheten är närvarande. I fråga om tidpunkten för när den rättegångshandling som innehåller avgörandet samt övriga rättegångshandlingar i ärendet blir offentliga tillämpas 4 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utskottets nya lagförslag

9.

Lag

om ändring av 5 kap. 3 § i lagen om rättegång i brottmål

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om rättegång i brottmål (689/1997) 5 kap. 3 § 1 mom., sådant det lyder i lag 1147/2013, som följer:

5 kap.

Om väckande av åtal

Stämningsansökan

3 §

I stämningsansökan ska uppges

- 1) svaranden,
- 2) målsäganden,
- 3) den gärning som åtalet gäller, tid och plats för gärningen samt övriga omständigheter som behövs för beskrivningen av den,
- 4) det brott som åklagaren anser att svaranden har gjort sig skyldig till,
- 5) yrkandet på straff och förverkande samt övriga yrkanden och de lagrum som ligger till grund för dessa,
- 6) målsägandens anspråk, om åklagaren för målsägandens talan enligt 3 kap. 9 §,
- 7) de bevis som åklagaren tänker lägga fram samt vad som ska styrkas med varje bevis,
- 8) överskottsinformation som åklagaren tänker använda som bevis, samt motivering till att överskottsinformationen används,
- 9) information som lämnats för brottsbekämpning med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen, 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (/) eller 79 eller 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (/) och som åklagaren tänker använda som bevis, samt motivering till att denna information används,
- 10) den begäran som är en förutsättning för åtalet eller vilket förordnande eller samtycke som åtalet grundar sig på samt
- 11) på vilka grunder domstolen är behörig, om behörigheten inte annars framgår av stämningsansökan.

Betänkande FvUB 36/2018 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen

1) 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,

2) senast före utgången av riksmötet 2020 lämnar förvaltningsutskottet en i 47 § 2 mom. i grundlagen avsedd skriftlig utredning om den bevakning som avses i 1 punkten och resultaten av den, och

3) 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.

Helsingfors 1.3.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Mika Kari sd
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.