

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (RP 199/2017 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- äldre justitieombudsmannasekreterare Minna Ketola, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Reijo Lahtinen, inrikesministeriet
- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- enhetschef Päivi Antikainen, kommunikationsministeriet
- biträdande justitiekanslerns ställföreträdare Kimmo Hakonen, justitiekanslersämbetet
- justitieråd Ilkka Rautio, högsta domstolen
- justitieråd Petri Helander, högsta förvaltningsdomstolen
- hovrättsråd Jaakko Rautio, Helsingfors hovrätt
- lagman Tuomas Nurmi, Helsingfors tingsrätt
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Anssi Hiivala, Riksåklagarämbetet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- biträdande chef Olli Kolstela, skyddspolisen
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

- förvaltningsdirektör Ara Haikarainen, Suomen Erillisverkot Oy
- styrelseledamot Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- människorättsexpert Matti Jutila, Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- ordförande Kimmo Vanne, Finlands domareförbund
- jurist Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- utrikesministeriet
- Amnesty International Finländska sektionen rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen går ut på att stifta en lag om övervakning av underrättelseverksamheten. Med övervakning av underrättelseverksamheten avses parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll av civil och militär underrättelseverksamhet.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om laglighetskontroll av underrättelseverksamheten och om vissa detaljer i den parlamentariska kontrollen. Propositionen har ett nära samband med propositionerna med förslag till lagar om civil och militär underrättelseverksamhet (RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd) och om ändring av 10 § i grundlagen (RP 198/2017 rd). Dessutom har propositionen ett nära samband med förslaget till ändring av riksdagens arbetsordning, som innehåller närmare bestämmelser om ordnandet av den parlamentariska kontrollen (TKF 1/2018 rd). Behandlingen av lagförslagen om civil och militär underrättelseverksamhet och förslaget om ändring av riksdagens arbetsordning pågår fortfarande i riksdagen, men riksdagen antog den 3 oktober 2018 lagen om ändring av 10 § i grundlagen (GrUB 4/2018 rd). Lagändringen stadfästes den 5 oktober 2018 (817/2018) och trädde i kraft den 15 oktober 2018.

De föreslagna lagarna bildar ett krävande och komplext lagstiftningspaket med stor principiell betydelse. I det här utlåtandet ligger fokus på den föreslagna laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Utskottet kommer senare med utlåtanden om propositionerna och civil och militär underrättelseverksamhet.

Systemet för övervakning av underrättelseverksamheten

I propositionen om civil underrättelseinhämtning föreslås skyddspolisen få befogenheter att använda metoder för civil underrättelseinhämtning i situationer där man med hjälp av metoderna med fog kan antas få information om verksamhet som allvarligt äventyrar den nationella säkerheten. I propositionen om militär underrättelseverksamhet föreslås militärunderrättelsemyndigheterna få befogenheter att använda underrättelsemetoder för att inhämta information om yttre hot för att den högsta statsledningen ska kunna fatta beslut och för att försvarsmakten ska kunna

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

utföra sina uppgifter i situationer där det med fog kan antas att man genom metoderna kan få information med avseende på ett underrättelseuppdrag.

De föreslagna underrättelsemetoderna motsvarar metodologiskt de hemliga metoderna för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen (872/2011) och de hemliga tvångsmedlen enligt 10 kap. i tvångsmedelslagen (806/2011). Underrättelsemetoderna används dock i andra syften och omgivningar, eftersom underrättelseinhämtning inte går ut på att förhindra, avslöja eller utreda brott. De ingriper också i grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter såsom skyddet för privatlivet och förtroliga meddelanden. När underrättelsemyndigheterna får så här betydande befogenheter måste det absolut som motvikt finnas ett externt oberoende övervakningssystem med starka befogenheter, för det måste gå att lita på att underrättelseverksamheten bedrivs korrekt och att individens rättssäkerhet fullföljs.

Laglighetskontrollen ska enligt den föreslagna lagen handhas av en underrättelseombudsman, medan den parlamentariska kontrollen ska utföras av riksdagens underrättelsetillsynsutskott (2 § 2 mom. i lagförslag 1). Lagutskottet har inga invändningar mot att det externa övervakningssystemet inbegriper både laglighetskontroll och parlamentarisk kontroll, eftersom en sådan kombination kan motiveras med ett behov att se till att den externa övervakningen är oberoende, kompetent och dessutom legitim i parlamentariskt hänseende.

Underrättelseombudsmannen

För laglighetskontrollen föreslås en ny myndighet, underrättelseombudsmannen, bli inrättad (2 § 2 mom. i lagförslag 1). Underrättelseombudsmannen ska finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå och vara självständig och oberoende i sin verksamhet (5 § i lagförslag 1). Statsrådet ska utse en underrättelseombudsman för högst fem år åt gången och behörighetsvillkoren är någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde samt i praktiken visad ledarförmåga (6 § i lagförslag 1). Underrättelseombudsmannen ska ha ett behövligt antal föredragande, som ska vara förtrogna med ombudsmannens uppgiftsområde, och annan personal (20 § i lagförslag 1).

Underrättelseombudsmannen blir en ny specialombudsman. Den internationella jämförelsen i propositionen visar att det organ som oberoende av underrättelsetjänsten utför laglighetskontroll ofta har formen av en nämnd i andra länder (s. 27). Lagutskottet anser i varje fall att den föreslagna specialombudsmannen är en användbar och ändamålsenlig modell för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten i Finland med tanke på att vi i Finland sedan tidigare har specialombudsmän som dataombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen, som ska utföra laglighetskontroll inom sina respektive uppgiftsområden.

Många av de föreslagna bestämmelserna om underrättelseombudsmannen bygger i hög grad på motsvarande bestämmelser om de andra specialombudsmännen. Det gäller bland annat bestämmelserna om hur och av vem underrättelseombudsmannen ska utnämnas och om behörighetsvillkoren (6 § i lagförslag 1). Med hänsyn till att underrättelseombudsmannen skiljer sig från de andra specialombudsmännen i fråga om uppgiftsområde och befogenheter menar utskottet att utnämningförfarandet, oavhängigheten av den utnämmande aktören och rätten att stanna kvar i tjänsten har större betydelse än i fråga om de andra ombudsmännen. Därför är det viktigt att

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

grundlagsutskottet bedömer om de här frågorna beaktas tillräckligt i de föreslagna bestämmelserna.

Underrättelseombudsmannens uppgifter, befogenheter och resurser

Underrättelseombudsmannen ska övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten (7 § 1 och 2 punkten i lagförslag 1). Ombudsmannen ska bidra till att rättssäkerheten tillgodoses och anknytande god praxis iakttas i underrättelseverksamheten samt inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkningsfull lagstiftningen är och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga (7 § 3 och 4 punkten i lagförslag 1).

Klagomål om laglighetsfrågor som gäller underrättelseverksamheten kan anföras hos ombudsmannen (11 § i lagförslag 1). Den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning kan också be underrättelseombudsmannen undersöka lagenligheten i fråga om användningen av den underrättelseinhämtningsmetod som han eller hon varit föremål för (12 § i lagförslag 1). De föreslagna bestämmelserna kompletterar rättsmedlen i propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet.

Underrättelseombudsmannen har trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter avgiftsfritt få den information och de utredningar som ombudsmannen behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter samt rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter avgiftsfritt få redogörelser över omständigheter som behövs för skötseln av övervakningsuppgifter (8 och 9 § i lagförslag 1). Ombudsmannen får också för att övervaka lagligheten i underrättelseverksamheten utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter och ombudsmannen har rätt att få tillträde till alla de utrymmen hos den övervakade och tillgång till alla de datasystem hos den övervakade som är nödvändiga med tanke på övervakningen (10 § i lagförslag 1).

Om ombudsmannen upptäcker lagstridiga åtgärder får han eller hon enligt förslaget vidta olika alternativa åtgärder (16—18 § i lagförslag 1). Ombudsmannen kan förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas eller, om det rör sig om en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillstånd av domstol, meddela ett interimistiskt förordnande som utan dröjsmål ska föras till domstolen i fråga. Ombudsmannen kan också anmäla ett ärende till den myndighet som beslutar om förundersökning. I lindrigare fall kan ombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden eller delge den övervakade sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver.

För tydlighetens skull påpekar utskottet att den föreslagna bestämmelsen om anmälning för förundersökning inte innebär att ombudsmannen har befogenhet att pröva om tröskeln för förundersökning har överskridits, utan detta ska bedömas av den behöriga myndigheten. Den föreslagna bestämmelsen påverkar alltså varken de myndigheter som beslutar om förundersökning eller deras befogenheter.

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

Följaktligen anser utskottet att ombudsmannen utifrån bestämmelserna har starka befogenheter och ett brett spektrum av uppgifter. Detta är motiverat och behövligt för att laglighetskontrollen ska vara trovärdig och effektiv. För att man ska kunna lita på att underrättelseverksamheten är lagenlig och individens rättssäkerhet fullföljs är det enligt utskottet dock nödvändigt att dessutom se till att ombudsmannen har tillräckliga resurser för att klara av sina lagfästa uppgifter på behörigt sätt. I det här avseendet är det oroväckande att sakkunniga på bred front har ansett att ombudsmannens resurser inte kommer att räcka till med avseende på befogenheterna och uppgifterna.

Inledningsvis uppskattar regeringen i propositionen att byrån kommer att behöva förutom ombudsmannen även två sakkunnigtjänstemän i huvudsyssla i egenskap av föredragande samt en assistent i huvudsyssla (s. 42). Enligt de preliminära beräkningarna i propositionen kommer de årliga omkostnaderna och anställningskostnaderna att vara ungefär 350 000 euro och bestå av personalkostnader och andra kostnader för sedvanlig verksamhet. Dessutom behövs det anslag för årliga utgifter och engångsutgifter för datasystem och lokaler.

Det är svårt att bedöma vilka resurser ombudsmannen kommer att behöva eftersom det rör sig om en ny myndighet med ett uppgifts- och verksamhetsområde som avviker från de andra specialombudsmännens. Det går inte att exakt förutsäga vilken arbetsmängd övervakningen av underrättelseverksamheten kommer att kräva. Med hänsyn till ombudsmannens varierade uppgifter och starka befogenheter samt behovet att se till att övervakningen är trovärdig och underrättelseverksamheten godtagbar ser utskottet det som nödvändigt att noga ge akt på om resurserna räcker till och snabbt öka resurserna om det visar sig behövas.

Rätt att närvara vid domstol

Underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman föreslås få rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod (14 § i lagförslag 1). Närmare bestämmelser om behandlingen av tillståndsärenden i domstolen föreslås i propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet (5 a kap. 35 § i den föreslagna polislagen, 8 § i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 113 § i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet). Underrättelseinhämtningsmetoder som kräver tillstånd av domstol är vid civil och militär underrättelseverksamhet bland annat teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning och underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Med närvarorätten säkerställs enligt propositionen (s. 63) underrättelseombudsmannens möjlighet att i realtid få information om allt som behandlas vid domstolen och som gäller grunderna och förutsättningarna för användningen av en underrättelseinhämtningsmetod. Ombudsmannens rätt till information kompletteras genom närvarorätten. Rätten att närvara väntas också bidra till att den som söker tillstånd för underrättelseinhämtning lägger fram en relevant motivering i sin ansökan om rätt att använda underrättelseinhämtningsmetoden. Ombudsmannen är inte skyldig att närvara vid domstolsbehandlingen utan får utöva sin närvarorätt enligt egen prövning. Att ombudsmannen inte närvarar vid behandlingen hindrar inte domstolen att behandla ett tillståndsärende.

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

Närvarorätten inbegriper rätt att närvara vid domstolens sammanträde och att höra och se allt material som läggs fram vid behandlingen. Rätten att närvara omfattar enligt propositionen (s. 63) inte rätt att bli hörd eller att på något annat sätt framföra sin uppfattning vid sammanträdet. De sakkunniga som lagutskottet hört har över lag ansett att ombudsmannen bör ha mer omfattande rätt att delta i sammanträdena, framför allt rätt att yttra sig och ställa frågor.

Utskottet påpekar att den föreslagna domstolsbehandlingen av tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtningsmetoder i hög grad bygger på den nuvarande domstolsbehandlingen av hemliga tvångsmedel. Den föreslagna närvarorätten för underrättelseombudsmannen har dock ingen förebild i processbestämmelserna om tvångsmedel eller de övriga allmänna processbestämmelserna, så det är fråga om en exceptionell lösning jämfört med nuläget.

Tvångsmedelsärenden kategoriseras som straffprocessuella ansökningsärenden där det inte anses finnas någon tvåpartsrelation i samma bemärkelse som i egentliga brottmål. Om tillståndsärendet gäller teknisk avlyssning i lokaler som är avsedda för stadigvarande boende ska domstolen visserligen förordna ett offentligt ombud som ska bevaka intressena för den som misstänks för brott och också för de andra innehavarna av de lokaler som ska avlyssnas samt tillförlitligheten i verksamheten över lag. Det offentliga ombudet kan vara ett offentligt rättsbiträde eller en advokat.

Offentliga ombud som institution har använts inom bostadsavlyssning sedan 2003 (10 kap. 44—46 § i tvångsmedelslagen), och i den nya tvångsmedelslagen har en motsvarande institution för genomsökningsombud införts. Institutionen ansågs vara behövlig när den inrättades eftersom bostadsavlyssning innebär ett kraftigare ingrepp i de grundläggande rättigheterna för den misstänkte och andra personer än de traditionella tvångsmedlen eller teleavlyssning och teleövervakning (RP 52/2002 rd). Då ansåg lagutskottet att domstolsbehandlingen av tvångsmedelsärenden som gäller teknisk avlyssning på sätt och vis blir en tvåpartsrelation i och med att det offentliga ombudet deltar (LaUB 3/2002 rd). Den tjänsteman som söker tillstånd för avlyssning tvingas motivera sin ansökan mer noggrant samtidigt som domstolen måste göra en mer exakt avvägning av villkoren för att bevilja tillstånd. Det offentliga ombudet får ta del av yrkandet om teknisk avlyssning och utredningen till domstolen och får ställa frågor till den som söker tillstånd för avlyssning. Ombudet får också anföra klagan över domstolens beslut.

Enligt kompletterande uppgifter som utskottet fått från justitieministeriet tar förslaget om underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av tillståndsärenden avstamp i principen att domstolarna ska avgöra ärendena oavhängigt och självständigt och att underrättelseombudsmannen ska ha en oberoende ställning. Underrättelseombudsmannen ska inte övervaka användningen av domstolstillståndet eller delta i tillståndsprocessen, så att inte tillståndsförfarandet och laglighetskontrollen blir sammanblandade. Om ombudsmannen fick en starkare ställning i domstolsprocessen skulle risken enligt justitieministeriet vara att domstolen obefogat mycket stödde sig på ombudsmannens synpunkter. Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att domstolen ska avgöra alla ärenden självständigt och oavhängigt. Justitieministeriet anser att det lämpligen inte bör uppstå situationer där domstolens beslut avviker från de synpunkter som ombudsmannen förelagt domstolen, eftersom ombudsmannen i varje fall bör övervaka verkställandet av de tillstånd som domstolen beviljat. Dessutom påpekar justitieministeriet att ombudsmannens medverkan i domstolsprocessen inte får leda till att behandlingen eller beslutet drar ut på tiden.

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

Lagutskottet omfattar principen i lagförslaget, att domstolen ska avgöra ärendena oavhängigt och självständigt. Men givetvis ska ombudsmannen inte övervaka domstolen, som enligt grundlagen ska vara oberoende. Ombudsmannens laglighetskontroll ska gälla den underrättelseverksamhet som bedrivs av underrättelsemyndigheterna. Att ombudsmannens övervakning inte omfattar domstolarna sägs också ut i propositionsmotiven (s. 52, 63 och 65). Lagutskottet anser trots det att det är bra om grundlagsutskottet analyserar frågan och behovet av förtydligande lagstiftning. Lagutskottet ser det också som självklart att domstolen ska avgöra tillståndsärenden självständigt med beaktande av de omständigheter som framkommit i ärendet fastän ombudsmannen skulle ha mer omfattande rättigheter än närvarorätt, till exempel rätt att framföra synpunkter och ställa frågor vid behandlingen av tillståndsärenden.

När det ska avgöras vilken roll ombudsmannen ska ha är det enligt utskottet väsentligt att ta hänsyn till att ombudsmannen som funktion inrättas på grund av nya behov och ny verksamhet och att övervakningen av underrättelseverksamheten måste vara stark och trovärdig som motvikt till de föreslagna omfattande befogenheterna till underrättelseinhämtning. Inom den föregripande övervakningen av underrättelseverksamheten spelar domstolen en central roll vid domstolsbehandlingen av underrättelseinhämtningsmetoder på samma sätt som i tillståndsprocessen för hemliga tvångsmedel. Underrättelseinhämtningsmetoderna är dock inte kopplade till hindrande, avslöjande eller utredning av brott utan till mer obestämd verksamhet. För att domstolskontrollen av befogenheterna till underrättelseinhämtning ska vara trovärdig och effektiv och tillgodose individens rättssäkerhet är det väsentligt att domstolen har så bra förutsättningar som möjligt att fatta behöriga och kompetenta beslut om underrättelsemyndigheternas tillståndsansökningar.

Behandlingen av tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtningsmetoder avses bli centraliserad till en enda domstol, Helsingfors tingsrätt, så att domstolens kunnande och expertis kan garanteras på bästa sätt (5 a kap. 35 § i den föreslagna polislagen, 8 § i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 113 § i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet). Målet är således att domstolen förvärvar hög kompetens och expertis i tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtningsmetoder. Domstolens expertis kan enligt utskottet för sin del säkerställas genom att tillståndsärendena behandlas centraliserat och att domarna får tillräcklig utbildning. Å andra sidan kommer i synnerhet underrättelseombudsmannen att ha både juridisk och praktisk expertis i underrättelseverksamhet. Om den här erfarenheten och expertisen kom till nytta genom att ombudsmannen fick rätt att yttra sig och ställa frågor skulle behandlingen av tillståndsärendena enligt utskottet bli 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 underrättelseinhämtningsmetoder.

Enligt utredning hindrar de föreslagna bestämmelserna heller inte ombudsmannen att anföra klagan över beslutet i ett tillståndsärende (5 a kap. 35 § 6 mom. i den föreslagna polislagen, 8 § i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 113 § 6 mom. i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet). Ombudsmannen föreslås också få starka befogenheter att ingripa mot lagstridig underrättelseverksamhet i efterhand genom att meddela interimistiskt förordnande om avbrytande eller avslutande (15 § 2 mom. i lagförslag 1). I propositionen (s. 65) framhåller regeringen att underrättelseombudsmannens prövning vid meddelande av ett interimistiskt förordnande om avbrytande eller avslutande inte får vara sådan bedömning av

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

förutsättningarna för en underrättelseinhämtningsmetod eller avsaknad av sådana som domstolen skulle ha gjort redan när den behandlade tillståndsärendet. Ett interimistiskt förordnande av underrättelseombudsmannen kan enligt propositionen dock omfatta till exempel situationer där domstolen getts felaktig eller vilseledande information i samband med handläggningen av tillståndsärendet. Med hänsyn till att ombudsmannen på det sätt som beskrivs ovan har rätt att senare anföra klagan över beslutet och förordna att underrättelseverksamheten interimistiskt avbryts eller avslutas kan man fråga sig om det är ändamålsenligt att ombudsmannen bara har rätt att närvara vid behandlingen av ett tillståndsärende men inte rätt att ställa frågor och framföra sina synpunkter på grunderna för ansökan.

Om ombudsmannen bara har rätt att närvara kan det också i praktiken leda till oklara och tvetydiga situationer eftersom det inte är klart om ombudsmannen exempelvis får svara på en fråga som ställs av domstolens ordförande, med hänsyn till att rätten att närvara enligt propositionen (s. 63) inte omfattar rätt att bli hörd eller att på något annat sätt framföra sin uppfattning vid sammanträdet.

Å andra sidan ska ombudsmannen övervaka underrättelseverksamheten på alla stadier, alltså före, under och efterhand. I det här avseendet avviker underrättelseombudsmannens uppgifter och befogenheter från de andra specialombudsmännens och också från den roll som innehas av det offentliga ombud som förordnas vid bostadsavlyssning. Det viktiga är därför att avgöra om underrättelseombudsmannens yttranderätt vid domstolsbehandlingen av tillståndsärenden riskerar ombudsmannens oberoende och övervakningen av underrättelseverksamheten i efterhand. Lagutskottet anser inte att en yttrande- och frågerätt medför risker av det här slaget. Ombudsmannens uppgifter i olika faser av underrättelseverksamheten kan även i övrigt anses höra till samma roll som laglighetsövervakare och det är inte fråga om att ombudsmannen i de olika övervakningsfaserna skulle inneha olika roller som kan råka i konflikt med varandra. Enligt propositionen ska ombudsmannen också kunna ge rekommendationer, anvisningar, råd och utlåtanden, bland annat lämna utlåtanden till underrättelsemyndigheter om lagenlighetsfrågor (s. 54). Att ombudsmannen kan komma med ställningstaganden på förhand väntas inte medföra risker för övervakningen av underrättelseverksamheten i efterhand.

Det finns alltså starka argument för att ge ombudsmannen mer omfattande rättigheter att delta i domstolsbehandlingen jämfört med närvarorätten. Sammantaget anser utskottet att det är befogat att ge ombudsmannen mer omfattande rättigheter att delta i domstolsbehandlingen av tillståndsärenden jämfört med vad regeringen föreslår.

Det är möjligt att lagstifta om mer omfattande rättigheter än närvarorätt på ett sätt som lämpar sig för det nuvarande processrättsliga systemet. Utskottet ser det dock inte som behövligt eller motiverat att införa sådana bestämmelser om underrättelseombudsmannens roll som motsvarar bestämmelserna om offentligt ombud. Det offentliga ombudet måste närvara vid behandlingen av tillståndsärenden som gäller bostadsavlyssning. Det innebär att behandlingen måste skjutas fram om ombudet är frånvarande (RP 52/2002 rd).

I fråga om underrättelseombudsmannen är det enligt utskottet lämpligt med en formulering som den här: "domstolen ska ge underrättelseombudsmannen tillfälle att bli hörd". I fråga om exempelvis dataombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen föreskrivs det att domstolen i vis-

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

sa fall ska ge dem tillfälle att bli hörda (38 kap. 10 § i strafflagen och 27 § i diskrimineringslagen). Den föreslagna formuleringen "ge underrättelseombudsmannen tillfälle att bli hörd" innebär inte att domstolen är skyldig att höra ombudsmannen utan bara att ombudsmannen får möjlighet att utöva sin yttranderätt. Ombudsmannen ska själv avgöra om han eller hon vill utnyttja denna rättighet. Behandlingen eller avgörandet av tillståndsärendet ska inte skjutas fram eller dra ut på tiden till följd av att ombudsmannen inte är närvarande vid sammanträdet. Om ombudsmannen utnyttjar det här tillfället att bli hörd kan han eller hon också framföra sina synpunkter och ställa frågor vid sammanträdet.

Den föreslagna formuleringen innebär att det inte behövs särskilda bestämmelser om ombudsmannens närvarorätt. Då blir det onödigt att i lagarna om civil och militär underrättelseverksamhet skriva in bestämmelser om att underrättelsemyndigheten ska lämna ombudsmannen uppgift om en tillståndsansökan som lämnats till domstol, eftersom domstolen ska meddela ombudsmannen var och när tillståndsärendet behandlas.

Utskottet påpekar också att ombudsmannens närvarorätt inte föreslås omfatta behandling av ärenden där en myndighet begär tillstånd att inte underrätta en person som har blivit föremål för en underrättelseinhämtningsåtgärd, eller att skjuta upp underrättelsen. Närmare bestämmelser om behandlingen av tillståndsärenden föreslås i propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet (5 a kap. 47 § i den föreslagna polislagen och 86 § i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet). Enligt propositionen ska det också höra till underrättelseombudsmannens uppgifter att övervaka iakttagandet av bestämmelser om anmälningsskyldighet (s. 52). Enligt utskottet talar detta för att ombudsmannen ska ges tillfälle att bli hörd även vid behandling av ärenden där en myndighet begär tillstånd att inte underrätta en person som har blivit föremål för en underrättelseinhämtningsåtgärd, eller att skjuta upp underrättelsen.

Att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod

Underrättelseombudsmannen ska ha rätt att förordna om avbrytande eller avslutande av underrättelseinhämtningsmetoder som får användas utan tillstånd av domstol (15 § 1 mom. i lagförslag 1). Sådana metoder är till exempel systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, täckoperation och bevisprovokation genom köp. En förutsättning för att ett förordnande ska meddelas är att ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. När det är fråga om underrättelseinhämtningsmetoder som får användas med tillstånd av domstolen ska ombudsmannen ha rätt att meddela ett interimistiskt förordnande om att avbryta eller avsluta användningen av metoden (15 § 2 mom. i lagförslag 1). Det interimistiska förordnandet ska utan dröjsmål föras till domstolen i fråga. Domstolen kan fastställa eller häva det interimistiska förordnandet eller ändra ett förordnande om avbrytande till ett förordnande om avslutande.

Det rör sig här om exceptionellt starka och effektiva befogenheter inom laglighetskontrollen. Avsikten är att de ska komma i sista hand. Utskottet påpekar att propositionsmotiven med hänsyn till hur bestämmelsen är formulerad ställer en hög tröskel för att meddela förordnande enligt 1 mom. Ett förordnande om avbrytande eller avslutande ska enligt propositionsmotiven meddelas endast av synnerligen vägande skäl, när det är fråga om verksamhet som i avsevärd grad strider mot lag (s. 64).

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

Ändring i domstolens beslut om det interimistiska förordnandet får inte sökas genom besvär (4 mom.). I nuläget föreskriver tvångsmedelslagen om motsvarande besvärshänsyn. Liknande bestämmelser föreslås i propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet, när det är fråga om domstolsbeslut i tillståndsärenden som gäller användning av underrättelseinhämtningsmetoder. Klagan över domstolsbesluten om tvångsmedel och underrättelseinhämtningsmetoder enligt förslaget får dock anföras utan någon tidsfrist (5 a kap. 35 § 6 mom. i den föreslagna polislagen, 8 § i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 113 § 6 mom. i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet). Någon processuell klagorätt av det här slaget ingår inte i det nu aktuella förslaget till bestämmelser om domstolsbeslut om interimistiskt förordnande. Detta motiveras i propositionen med att klagan ökar antalet personer som känner till sekretessbelagd information som inhämtas genom en underrättelseinhämtningsmetod samt ökar risken för att inhämtandet av information och de som deltar i det avslöjas (s. 66 med hänvisning till RP 222/2010 rd, s. 144).

Men det kan anses befogat att klagorätten också skulle gälla domstolsbeslut om interimistiskt förordnande. Det kan ligga i underrättelseombudsmannens intresse att anföra klagan till exempel om domstolen har beslutat att ett interimistiskt förordnande som ombudsmannen meddelat inte ska fortsätta att gälla. Lagutskottet föreslår att grundlagsutskottet överväger att införa klagorätt.

I 5 mom. föreskrivs det om underrättelseombudsmannens befogenhet att förordna att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska utplånas. Ombudsmannen föreslås dock inte få befogenhet att förordna att underrättelseinformation ska bevaras. Enligt uppgift från justitieministeriet beror detta på att utplåning av meddelanden och information inte leder till att det inte skulle kvarstå anteckningar om dem i olika handlingar. I propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet föreslås bestämmelser om utplåning av information som erhållits vid en metod för underrättelseinhämtning. Bestämmelserna ska ingå i 5 a kap. i polislagen, i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i lagen om militär underrättelseverksamhet. Bestämmelser om hur och med vilken noggrannhet utplåningen av meddelanden och information registreras ska enligt de här lagarna utfärdas genom förordning av statsrådet. Justitieministeriet påpekar att underrättelseombudsmannen inte kan förordna att informationen ska utplånas om han eller hon anmäler saken för förundersökning (16 § i lagförslag 1). Men utskottet anser att det är enklare och tydligare om ombudsmannen också får explicit befogenhet att förordna att underrättelseinformation ska bevaras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande LaUU 27/2018 rd

Helsingfors 15.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Ari Jalonen blå
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Juha Pylväs cent
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.