

Underrättelsetillsynsutskottet

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2023

INLEDNING

Remiss

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2023 (B 14/2024 rd): Ärendet har remitterats till underrättelsetillsynsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- justitiekansler Tuomas Pöysti, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, dataombudsmannens byrå
- regeringsråd Johanna Hakala, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- tingsdomare Jussi Leskinen, Helsingfors tingsrätt
- lagman Sirpa Pakkala, Helsingfors tingsrätt
- chef Juha Martelius, skyddspolisen
- överinspektör Pieti Kannala, skyddspolisen
- överinspektör Henri Tolonen, skyddspolisen
- underrättelsechef, brigadgeneral Pekka Turunen, Huvudstaben
- militärjurist Juho Melaluoto, Huvudstaben
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- verkställande direktör Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Utskottet har behandlat underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2023. Det är underrättelsetillsynsombudsmannens i ordningen femte årsberättelse. Utskottet har dessutom fått en kompletterande sekretessbelagd utredning om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet under berättelseåret.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Utskottet tar i detta betänkande ställning till hur tillsynen över underrättelseverksamheten fungerat 2023 också i fråga om andra aktörer än ombudsmannen och även i övrigt i större utsträckning än ombudsmannens berättelse i sig skulle ge anledning till. Finland har en tillsynsmodell som baserar sig på samarbete mellan flera olika övervakare, vilket möjliggör att tillsynen sker ur olika perspektiv och att den tillhörande specialsakkunskapen kan kombineras kostnadseffektivt.

I utskottets betänkande om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2019 (UndUB 1/2020 rd) behandlas den underrättelagstiftning som trädde i kraft 2019 mer ingående liksom också tillsynssystemet för underrättelseverksamheten, dess aktörer och deras uppgifter och befogenheter.

Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och verksamhet

Uppgifter

Den parlamentariska kontrollen av civil och militär underrättelseverksamhet har genom 31 b § i riksdagens arbetsordning (40/2000) tilldelats underrättelsetillsynsutskottet som har inrättats särskilt för detta uppdrag. Utskottet är dessutom parlamentarisk övervakare av skyddspolisens övriga verksamhet.

Vid skötseln av sin parlamentariska tillsynsuppgift ska utskottet

- 1) övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs på behörigt och ändamålsenligt sätt,
- 2) följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten,
- 3) ge akt på och främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- 4) förberedande behandla underrättelsetillsynsombudsmannens berättelser, och
- 5) behandla relevanta iakttagelser som underrättelsetillsynsombudsmannen har gjort vid sin övervakning och fört till utskottet för behandling.

I fråga om skyddspolisen omfattar utskottets uppdrag utöver civil underrättelseinhämtning även tillsynen över den övriga verksamheten. Den parlamentariska tillsynen omfattar således också bland annat skyddspolisens användning av hemliga metoder för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen (872/2011) för att förhindra och avslöja brott som hör till skyddspolisens behörighet, användning av polisens allmänna befogenheter i ärenden som hör till skyddspolisens uppgifter, behandling av personuppgifter i annan verksamhet än underrättelseverksamhet inom skyddspolisen, skyddspolisens verksamhet enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014) och skyddspolisens förvaltning och ekonomi.

Underrättelsetillsynsutskottet har rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende inom sitt behörighetsområde till behandling och att upprätta ett betänkande om det för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det.

Underrättelsetillsynsutskottet har omfattande rätt till information. Utskottet har med stöd av 3 och 4 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) rätt att av myndigheter och

Betänkande UndUB 2/2024 rd

andra som sköter offentliga uppdrag få den information som utskottet behöver för att handha sina tillsynsuppgifter.

Inrikesministeriet, som administrativt ansvarar för den interna övervakningen av civil underrättelseinhämtning, ska enligt 5 a kap. 60 § i polislagen årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats. I 25 § i lagen om underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) föreskrivs det dessutom om inrikesministeriets uppgift att årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om användningen av den underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Försvarsministeriet ansvarar administrativt för den interna övervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Ministeriet ska med stöd av 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) årligen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott, riksdagens justitieombudsman och till underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

Vad gäller sekretessen i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet tillämpas utöver de allmänna bestämmelserna om riksdagens utskott även de särskilda bestämmelser som har utfärdats för underrättelsetillsynsutskottet. Bilagorna till underrättelsetillsynsutskottets protokoll och utskottets övriga handlingar som hör till dess uppgift är enligt 43 b § i riksdagens arbetsordning sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dem inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten.

Underrättelsetillsynsutskottets verksamhet under riksmötet 2023

Till skillnad från de övriga utskotten tillsätts underrättelsetillsynsutskottet enligt 17 § 2 mom. i riksdagens arbetsordning först efter det att statsrådet har utnämnts efter ett riksdagsval, om inte riksdagen på förslag av talmanskonferensen beslutar något annat. Under valår blir det alltså vanligtvis en ganska lång paus i utskottets arbete.

Underrättelsetillsynsutskottet tillsattes efter riksdagsvalet och regeringsbildningen 2023 i september, och utskottet kunde hålla sitt konstituerande möte först den 22 september 2023. Utskottet hann därför sammanträda bara 16 gånger under riksmötet 2023. Det sittande underrättelsetillsynsutskottet som är verksamt under innevarande valperiod är det andra i ordningen.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Prioriteringarna i underrättelseverksamheten

Prioriteringar

Enligt 31 b § 2 mom. 2 punkten i riksdagens arbetsordning ska underrättelsetillsynsutskottet vid skötseln av sin tillsynsuppgift följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten.

Försvarsministeriet underrättar med stöd av 13 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) försvarsmakten om prioriteringarna gällande föremålen för den militära underrättelseinhämtningen. Prioriteringarna behandlas enligt 1 mom. i samma paragraf förberedelsevis vid ett gemensamt möte mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president. Huvudstaben har i enlighet med 3 mom. till uppgift att leda den militära underrättelseverksamheten med iakttagande av prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen.

Med prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen avses utrikes- och säkerhetspolitiskt betydelsefulla, långvariga linjeval för utvecklingen, som det behövs närmare information om som underlag för beslut av den högsta statsledningen. Prioriteringarna kan gälla till exempel ett visst område eller ett visst frågekomplex. De har en allmän karaktär och avser inte enskilda hot eller aktiviteter. Försvarsministeriet fastställer prioriteringarna för försvarsmakten genom en intern föreskrift för förvaltningsområdet. Vid försvarsmakten leds den militära underrättelseinhämtningen av Huvudstaben, som ansvarar för att den militära underrättelseverksamheten och de konkreta underrättelseuppgifterna stämmer överens med de godkända prioriteringarna (RP 203/2017 rd, s. 214—216).

Enligt 14 § i lagen om militär underrättelseverksamhet kan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet och försvarsministeriet av huvudstaben begära information om föremålen för den militära underrättelseinhämtningen i överensstämmelse med de fastställda prioriteringarna.

Skyddspolisen har enligt 10 § 1 mom. i polisförvaltningslagen (110/1992) till uppgift att i enlighet med inrikesministeriets styrning inhämta information för att skydda den nationella säkerheten samt upptäcka, förhindra och avslöja sådan verksamhet, sådana förehavanden och sådana brott som kan hota statsskicket och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen ska även upprätthålla och utveckla allmän beredskap för att upptäcka och förhindra aktivitet som hotar samhällets säkerhet. Inrikesministeriets prioriteringar inom den civila underrättelseinhämtningen är ett centralt verktyg för styrningen av den civila underrättelseinhämtningen.

Utfallet av prioriteringarna för 2023

Utskottet har fått utredningar av inrikesministeriet och försvarsministeriet om hur prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen respektive den militära underrättelseverksamheten utfallit 2023. I utskottets betänkande UndUB 1/2024 rd, s. 5—6, behandlas hur prioriteringarna för 2023 beretts och lagts upp.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Inrikesministeriet utvärderar årligen hur prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen har utfallit och hur effektiva de har varit. Ministeriet har gjort utvärderingen av berättelseåret utifrån olika informationskällor med tanke på skyddspolisens inhämtande av information, rapportering och dess verkningsfullhet samt den faktiska omvärlden. Underrättelseinformationens genomslag har utvärderats med hjälp av kundenkäter, kundsamtal, rapporteringsutvärdering samt med hjälp av de uppföljningsindikatorer för resultat som ministeriet satt upp.

Enligt inrikesministeriet var skyddspolisens underrättelseverksamhet och rapportering 2023 i linje med de uppställda prioriteringarna och gav resultat.

Enligt försvarsministeriets utredning har den militära underrättelseinhämtningen under berättelseåret regelbundet informerat ministeriet om underrättelseverksamheten och dess utveckling och utmaningar vid möten och genom rapportering. Huvudstabens underrättelsechef och försvarsministeriets kanslichef har träffats regelbundet, den nationella förbindelseofficeren för militär underrättelseinhämtning har varje vecka hållit underrättelseöversikter för ministeriets ledning och dessutom har de tjänstemän vid ministeriet som svarar för övervakningen och styrningen av den militära underrättelseinhämtningen hela tiden haft kontakt med de militära underrättelsemyndigheterna.

Det har inte gjorts några egentliga ändringar i prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen under berättelseåret. Å andra sidan har prioriteringarna av förståeliga skäl varierat beroende på situationen. Rysslands omfattande anfallskrig har fortfarande haft en betydande inverkan på den militära underrättelseinhämtningen. Enligt försvarsministeriet har den militära underrättelseinhämtningen lyckats bra med att svara på behoven hos dem som behöver information.

Utskottet har ingenting att anmärka på ministeriernas utredningar.

Hur underrättelseprioriteringarna för 2025 har beretts och lagts upp

Prioriteringarna för 2025 inom den civila underrättelseinhämtningen har beretts under ledning av inrikesministeriet och prioriteringarna inom den militära underrättelseinhämtningen under ledning av försvarsministeriet i samarbete med underrättelsemyndigheterna.

Den militära och den civila underrättelseverksamheten ska enligt 15 § i lagen om militär underrättelseverksamhet och 5 a kap. 58 § i polislagen samordnas mellan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet samt vid behov mellan andra ministerier och myndigheter.

Statsrådets kansli tillsatte den 9 april 2019 (VNK/463/05/2019) en samordningsgrupp för frågor som gäller underrättelseverksamhet och lägesbilden. Gruppen har till uppgift att se till att den högsta statsledningen har kännedom om lägesbilden och att samordna underrättelseverksamheten. Samordningsgruppen ska bland annat förberedelsevis behandla de prioriteringar för underrättelseinhämtning som behandlas i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Vidare ska gruppen samordna underrättelseverksamheten,

Betänkande UndUB 2/2024 rd

ange temaområden och prioriteringar för informationsinhämtningen samt vid behov fördela uppgifter mellan den civila och den militära underrättelseinhämtningen.

Medlemskapet i samordningsgruppen baserar sig på tjänsteställning. I gruppen ingår som ordförande statsministerns statssekreterare vid statsrådets kansli och som medlemmar kanslichefen vid republikens presidents kansli, inrikesministeriets kanslichef, utrikesministeriets statssekreterare, försvarsministeriets kanslichef, chefen vid den militära underrättelseverksamheten vid Huvudstaben och chefen för skyddspolisen. Sekreterare i gruppen är statsrådets säkerhetsdirektör vid statsrådets kansli.

Prioriteringarna för underrättelseverksamheten 2025 har behandlats preliminärt av samordningsgruppen under olika faser av beredningen. Prioriteringarna för 2025 behandlades förberedelsevis vid statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts och republikens presidents gemensamma möte den 5 november 2024. Inrikesministeriet fastställde prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen för 2025 den 21 november 2024. Försvarsministeriet fastställde prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen för 2025 den 6 november 2024.

Underrättelsetillsynsutskottet har fått en ingående utredning om prioriteringarna inom den civila och den militära underrättelseinhämtningen för 2025 samt om förhandsbehandlingen av beslut som gäller inrikesministeriets och försvarsministeriets prioriteringar i samordningsgruppen och om den förberedande behandlingen vid ett gemensamt möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president. Utskottet har hört statsrådets kansli, inrikesministeriet och försvarsministeriet i ärendet.

Utskottet har ingenting att anmärka mot beredningen av prioriteringarna eller deras korrekthet eller ändamålsenlighet.

Laglighetskontrollen 2023

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen

Underrättelsetillsynsombudsmannens aktuella berättelse för 2023 är den femte i ordningen. Berättelsen har utvecklats. Den innehåller (s. 50—51) bland annat för första gången i form av åskådliga grafiska framställningar statistiska uppgifter om ombudsmannens tillsynsbesök, begäran om utredningar samt klagomål till ombudsmannen, ombudsmannens utlåtanden samt finansieringen av ombudsmannens verksamhet. I en bilaga till berättelsen (s. 46—47) presenteras ombudsmannens mission, vision och strategiska riktlinjer.

Underrättelsetillsynsombudsmannen ska enligt 7 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten övervaka lagenligheten i användningen av metoder för underrättelseinhämtning och underrättelseinformation samt i övrig underrättelseverksamhet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska också inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur lagstiftningen fungerar, bidra till att rättssäkerheten tillgodoses och lägga fram de

Betänkande UndUB 2/2024 rd

utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga. Dessutom övervakar ombudsmannen skyddspolisens övriga verksamhet.

Underrättelsetillsynsombudsmannen och dennes föredragande och övriga personal bildar underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen enligt 20 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Ombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet, men administrativt placerad i anslutning till dataombudsmannens byrå.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har under året haft en ledande sakkunnig, en specialsakkunnig och ett administrativt biträde som utöver sina administrativa uppgifter också deltagit i tillsynen över underrättelseinhämtningen. Under berättelseåret gjordes en framställan om att ändra titeln på administrativa biträdet till sakkunnig eftersom bitrådets uppgiftsbeskrivning hade förändrats. Titeln ändrades den 1 februari 2024.

Tillägget om en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (898/2022) trädde i kraft den 1 december 2022. Tjänsten som ledande sakkunnig som är ställföreträdare för ombudsmannen tillsattes den 1 maj 2023. Med hänvisning till sina tidigare iakttagelser anser utskottet att det är viktigt att tjänsten som ställföreträdare nu är tillsatt (UndUB 1/2021 rd, s. 16, UndUB 1/2020 rd, s. 11 och 18). Underrättelsetillsynsombudsmannen ska ha ett fungerande ställföreträdararrangemang.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har en lokal som uppfyller kraven på hög informationssäkerhetsnivå.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen gjorde under verksamhetsåret 171 inspektionsbesök, som gällde tillståndskrav och beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt skyddande av underrättelseinhämtningen (år 2019 var antalet inspektionsbesök 50, år 2020 172, år 2021 148 och år 2022 154). Dessutom gjorde funktionen mer allmänna studiebesök och inspektionsbesök hos underrättelsemyndigheterna för att granska protokollen över användningen av metoder för underrättelseinhämtning.

I samband med inspektionsbesöken har skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas samtliga beslut om användning av metoder för underrättelseinhämtning och skyddet av underrättelseinhämtningen granskats.

Ombudsmannafunktionen deltog i alla sammanträden som gällde metoder för underrättelseinhämtning vid Helsingfors tingsrätt.

Ombudsmannen fick under året in 11 skrivelser som ombudsmannen i sin berättelse beskriver som begäran om undersökning samt ett klagomål.

Under året inledde ombudsmannafunktionen temaspecifika inspektioner som bland annat gällde genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och behandlingen av information som inhämtats med metoder för underrättelseinhämtning.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Vid tillsynen över användningen av metoder för underrättelseinhämtning hör det till underrättelsetillsynsombudsmannens kärnuppgifter att övervaka att underrättelseverksamheten endast riktas mot verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Den användning av metoder för underrättelseinhämtning som underrättelsetillsynsombudsmannen granskade var enligt berättelsen riktad till sådan verksamhet.

Under året hade ombudsmannen ingen anledning att framföra klagan över några beslut av Helsingfors tingsrätt, meddela förordnanden om avbrytande eller avslutande av underrättelseinhämtningsmetoder, anmäla underrättelsemyndigheters förfarande för förundersökning eller ge underrättelsemyndigheter en anmärkning.

Under året inledde ombudsmannens funktion samarbete med universitet som forskar och undervisar i underrättelseverksamhet. Enligt berättelsen (s. 9) handlar det främst om att de rättsliga aspekterna av underrättelseverksamheten och underrättelsetillsynen ska beaktas i forskningen och undervisningen.

Det stora antalet inspektioner och det faktum att ombudsmannen har deltagit i alla sammanträden om metoder för underrättelseinhämtning vid Helsingfors tingsrätt vittnar om intensivt tillsynsarbete. Tillsynen har varit bra och omfattande.

Underrättelsetillsynsombudsmannen utövar proaktiv tillsyn, tillsyn i realtid och retroaktiv tillsyn över användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Tillsynsverksamheten har fokuserat på proaktiv tillsyn och tillsyn i realtid. Laglighetsövervakningen i realtid och den retroaktiva laglighetsövervakningen inriktas på enskilda fall. Den proaktiva laglighetsövervakningen sker enligt berättelsen (s. 11) på ett allmänt plan. I samband med det kan man granska systemiska omständigheter, såsom organiseringen av och anvisningarna för den verksamhet som är föremål för tillsyn. Ombudsmannen konstaterar i sin berättelse (s. 27) med rätta att för att underrättelsetillsynsombudsmannens självständighet och oberoende ska bevaras, får den proaktiva tillsynen eller tillsynen i realtid inte leda till att ombudsmannen fungerar som rådgivare till Skyddspolisen eller den militära underrättelsemyndigheten i enskilda fall eller att ombudsmannen deltar i den operativa ledningen av underrättelseverksamheten.

Det är enligt utskottet viktigt att den proaktiva tillsynen hålls på en allmän nivå såsom ombudsmannen beskriver. Underrättelsetillsynsombudsmannen är en självständig och oberoende laglighetsövervakare som bör avstå från att i enskilda fall ge underrättelsemyndigheterna rättsligt expertstöd på förhand, för att på ett trovärdigt sätt kunna bedöma lagenligheten i deras verksamhet i realtid och i efterhand (UndUB 1/2024 rd, s. 8, UndUB 1/2022 rd, s. 8).

Av karaktären hos underrättelsetillsynsombudsmannens tillsynsverksamhet följer att ombudsmannen styr tillsynsobjekten främst genom att inofficiellt framföra klandrande eller styrande uppfattningar. Ombudsmannen har informerat sina tillsynsobjekt om sin syn på det tekniska genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och rapporteringen om användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Dessutom ledde en preliminär granskning av lagligheten i ett ärende som inleddes under rapporteringsåret till anmälan för förundersökning under 2024. Utskottet noterar att ombudsmannens tillsynsarbete håller på att bli mångsidigare och få nya former.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Utskottet har av underrättelsetillsynsombudsmannen fått en kompletterande skriftlig utredning om klagomålet, de laglighetsövervakningsrelaterade påföljderna och de temaspécifika inspektionerna samt om inriktningen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning och hemliga metoder för inhämtande av information. Den sekretessbelagda kompletteringen av den offentliga berättelsen innehåller information som är nyttig för utskottet. I fortsättningen bör ombudsmannen ännu tänka på de innehållsmässiga relationerna mellan den offentliga årsberättelsen och den sekretessbelagda utredning som lämnas till utskottet genom att bland annat bedöma om det är möjligt att i större utsträckning än för närvarande presentera uppgifter om ombudsmannens verksamhet och åtgärder i den offentliga berättelsen.

Vid behandlingen av propositionen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten betonade riksdagens grundlagsutskott vikten av tillräckliga övervakningssystem och effektiv övervakning som motvikt till underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsombudsmannens disponibla resurser har enligt grundlagsutskottets uppfattning en konkret inverkan på den konstitutionella godtagbarheten vad gäller underrättelseverksamhet som bedrivs i hemlighet. Ombudsmannen bör kunna genomföra tillsynen effektivt, och bristfälliga resurser får inte bli ett hinder för effektiv övervakning på det praktiska planet (GrUB 9/2018 rd, s. 9).

För att övervaka underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna.

Om resurserna är tillräckliga eller inte måste bedömas när volymen av tillsynsverksamheten ökar. Särskild uppmärksamhet bör i nuläget fästas vid det att eftersom Finland våren 2023 blev Natomedlem ökar de finska underrättelsemyndigheternas samarbete med Nato och myndigheterna i medlemsländerna. Detta inverkar på arten och omfattningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. I fråga om Skyddspolisen bör det också beaktas att det ingår i ombudsmannens uppdrag att övervaka även annan verksamhet vid Skyddspolisen än bara underrättelseinhämtning. Utskottet uppmanar statsrådet att bevaka och bedöma om resurserna för tillsynen över underrättelseinhämtningen är tillräckliga för nuvarande och påvisbara framtida behov och vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla funktionens resurser på den nivå som krävs för att trygga tillsynsverksamhetens effektivitet och omfattning.

Helsingfors tingsrätt

Med tanke på rättssäkerheten har domstolsväsendet en viktig roll i kontrollsystemet för underrättelseverksamheten. För de underrättelsebefogenheter som på det mest allvarliga sättet ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna krävs det i första instans tillstånd av Helsingfors tingsrätt. På grundval av 5 a kap. 35 § 6 mom. i polislagen och 116 § 6 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet får klagan mot beslutet anföras utan tidsfrist hos Helsingfors hovrätt, där klagan ska behandlas skyndsamt. Också underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföras klagan över ett beslut i ett tillståndsärende som gäller användningen av en metod för underrättelseinhämtning.

Att utöva tillsyn över en oberoende domstols rättskipningsverksamhet hör inte till underrättelsetillsynsutskottets uppgifter. Domstolen är dock en central aktör i den juridiska

Betänkande UndUB 2/2024 rd

kontrollen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet är därför intresserat av domstolens erfarenheter särskilt med avseende på utskottets uppgift att följa och främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Enligt uppgifter till utskottet har underrättelsemyndigheternas ansökningar som gäller utövande av befogenheter att inhämta underrättelser skapat en ändamålsenlig grund för behandlingen av ärenden i domstol. Tingsrätterna har upplevt underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens närvaro vid sammanträden som gäller användning av metoder för underrättelseinhämtning som nyttig.

Dataombudsmannen

Underrättelseinformation kan ofta också innehålla personuppgifter. Bestämmelser om lagring i register och annan behandling av personuppgifter finns i den lagstiftning om behandlingen av personuppgifter som hör till dataombudsmannens tillsynsbehörighet.

Centrala lagar med avseende på skyddet av personuppgifter i underrättelseverksamheten är lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018; den s.k. dataskyddslagen avseende brottmål), lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten (332/2019) och lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019). Den sistnämnda lagen innehåller särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter vid skyddspolisen. Bestämmelser om behandling av personuppgifter i samband med säkerhetsutredningar finns i säkerhetsutredningslagen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen ser ut att ha delvis samma uppgifter, trots att de är två självständiga och oberoende tillsynsmyndigheter. Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar underrättelseverksamheten, användningen av metoder för underrättelseinhämtning och underrättelseinformation samt skyddspolisens övriga verksamhet. Dataombudsmannen är en allmän myndighet som övervakar registreringen och behandlingen av personuppgifter i register. I dataombudsmannens uppgifter ingår behandlingen av personuppgifter i all verksamhet vid skyddspolisen och försvarsmakten.

Dataombudsmannens befogenheter avviker från underrättelsetillsynsombudsmannens befogenheter. Dataombudsmannen får utifrån bestämmelserna i dataskyddslagen avseende brottmål utföra inspektioner i en personuppgiftsansvarigs eller ett personuppgiftsbiträdes utrymmen (48 §). Den registrerade har rätt att be dataombudsmannen kontrollera lagenligheten i personuppgifter och behandlingen av dem bland annat i personregister som förs för att skydda den nationella säkerheten och som den registrerade själv inte har rätt att få insyn i (28—29 §). Dataombudsmannens åtgärder kan vara till exempel varning eller anmärkning till den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet, meddelande av ett temporärt eller permanent behandlingsförbud, föreläggande om att avbryta överföring av uppgifter, föreläggande om rättelse och utplåning av personuppgifter och föreläggande om att inom en viss tid se till att uppgiftsbehandlingen är förenlig med bestämmelserna (51 §). Dataombudsmannen får förena föreläggandena med vite (52 §).

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Biträdande dataombudsmannen har under året gjort flera inspektionsbesök hos Skyddspolisen på basis av begäran från de registrerade om kontroll av de egna uppgifterna. Under inspektionsbesöken behandlades sammanlagt cirka 30 kontrollbegäranden. Med anledning av de iakttagelser som gjordes i samband men kontrollerna vidtog Skyddspolisen enskilda fortsatta åtgärder i enlighet med biträdande dataombudsmannens förslag.

Biträdande dataombudsmannen gjorde under året ett inspektionsbesök hos militärunderrättelsemyndigheten på basis av en kontrollbegäran från en registrerad. Med anledning av de iakttagelser som gjordes i samband med kontrollen vidtog militärunderrättelsemyndigheten fortsatta åtgärder i enlighet med biträdande dataombudsmannens förslag.

Skyddspolisen gjorde under året en anmälan till dataombudsmannen om en personuppgiftsincident som gällde behandlingen av löneuppgifter om de anställda vid skyddspolisen. Anmälan behandlades vid dataombudsmannens byrå under 2023. De registrerade var inte utsatta för någon hög risk och biträdande dataombudsmannen behövde alltså inte vidta några fortsatta åtgärder med anledning av detta.

Under året fick dataombudsmannens byrå inga anmälningar om personuppgiftsincidenter i anslutning till militär underrättelseverksamhet.

Utskottet har ingenting att anmärka mot den utredning som utskottet fått av biträdande dataombudsmannen.

Utskottet fäster statsrådets uppmärksamhet vid att dataombudsmannen behöver tillräckliga resurser för tillsynen över behandlingen av personuppgifter vid underrättelsemyndigheterna.

De högsta laglighetsövervakarna

Enligt grundlagen ska justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och också andra följer lag och fullgör sina skyldigheter när de sköter offentliga uppdrag. De högsta laglighetsövervakarna övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I 3 § 3 punkten i lagen om fördelningen av uppgifterna mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022), som trädde i kraft den 1 oktober 2022, sägs att justitiekanslern i statsrådet är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Enligt 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannen årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Dessutom ska inrikesministeriet enligt 5 a kap. 60 § i polislagen och försvarsministeriet enligt 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet

Betänkande UndUB 2/2024 rd

och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddet för underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

Den högsta laglighetskontrollen av underrättelsemyndigheternas verksamhet åligger därför riksdagens justitieombudsman, även om justitiekanslern och justitieombudsmannen har lika befogenheter att övervaka att de civila och de militära underrättelsemyndigheternas verksamhet är lagenlig. Detsamma gäller övervakningen av att underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet är lagenlig.

I den högsta laglighetskontrollen av inhämtning av information har riksdagens justitieombudsman i praktiken fokuserat på att utöva tillsyn över övervakningen, det vill säga på underrättelsemyndigheternas interna laglighetskontroll. Under året fick justitieombudsmannen inga klagomål som gällde underrättelseverksamheten och som skulle ha tagits upp till prövning.

Under året färdigställdes ett inspektionsprotokoll över en inspektion som gjordes 2022 på uppmaning av justitieombudsmannen och som gällde vissa handlingar som handlade om utlämnande av information som skyddspolisen fått med hjälp av metoder för underrättelseinhämtning. Inspektionen visade att informationen hade lämnats ut för brottsbekämpning inom de gränser som lagen tillåter. Däremot grundade sig utlämnandet av informationen till en polisenhet för att rikta polisens verksamhet enligt justitieombudsmannens uppfattning inte på lag. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse 2023, s. 184.)

Under berättelseåret färdigställdes också en dokumentinspektion av vissa beslut om försvarsmaktens hemliga inhämtande av information och militära underrättelseverksamhet. Besluten om hemligt inhämtande av information fattades delvis innan lagen om militär underrättelseverksamhet trädde i kraft (1.6.2019). I fråga om besluten om hemligt inhämtande av information konstaterade justitieombudsmannen att det förblivit oklart vad de konkreta åtgärderna för att förhindra och avslöja brott hade varit. Enligt justitieombudsmannens uppfattning var det i många av de åtgärder för inhämtande av information som var föremål för inspektion snarare fråga om verksamhet av underrättelsetyp än om i lagen avsett hemligt inhämtande av information på grund av brott. Justitieombudsmannen hade observerat liknande användning av hemliga metoder för inhämtande av information även vid en inspektion hos skyddspolisen, som har beskrivits tidigare (Riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2022, s. 186—187). Ur laglighetsprincipens synvinkel har situationen åtminstone delvis blivit bättre i och med underrättelselagstiftningen (Riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2023, s. 185).

Övervakningen av underrättelsetillsynsombudsmannen har enligt justitieombudsmannens berättelse ändå snarare karaktär av samarbete än av traditionell granskande laglighetsövervakning, även om detta inte heller är uteslutet.

Utskottet anser det vara viktigt att riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen vid sina möten diskuterar inte bara det praktiska genomförandet av tillsynen utan också frågor som gäller tolkningen och tillämpningen av underrättelselagstiftningen.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Enligt en explicit bestämmelse i 108 § i grundlagen har justitiekanslern i statsrådet till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Laglighetsövervakningen av den högsta regeringsmaktens åtgärder är ett prioriterat område i justitiekanslerns tillsynsverksamhet. Också inom underrättelseverksamheten gäller justitiekanslerns övervakning statsrådets och republikens presidents åtgärder, likaså inrikesministeriets och försvarsministeriets verksamhet i styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten samt vid verkställigheten av statsrådets och republikens presidents beslut. Justitiekanslerns laglighetskontroll gäller således den strategiska nivån på styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten samt utnyttjande av underrättelseinformation i den högsta statsledningen. Övervakningen gäller också prioriteringarna inom underrättelseinhämtningen, begäran om underrättelseinhämtning till underrättelsemyndigheterna samt användningen av de tjänster som underrättelsemyndigheterna producerar för regeringsmakten och utnyttjandet av underrättelseinformation.

Justitiekanslern följer med avseende på laglighetskontrollen republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts (TP-UTVA) behandling av underrättelseärenden.

Vid justitiekanslerns laglighetsövervakning av domstolarna gjordes inga iakttagelser som är av betydelse för övervakningen av underrättelseinhämtningen.

Utskottet anser det vara viktigt att den högsta regeringsmakten också inom underrättelseverksamheten är föremål för konkret laglighetskontroll, och att tillsynen utöver strategisk styrning och övervakning av underrättelseverksamheten också riktas in på begäran om underrättelseinhämtning hos underrättelsemyndigheterna samt användningen av underrättelsemyndigheternas tjänster för regeringsmakten och utnyttjandet av underrättelseinformation.

Intern laglighetskontroll 2023

Inrikesministeriet

Inrikesministeriet och skyddspolisen svarar för den interna tillsynen över de civila underrättelsemyndigheterna. Vid inrikesministeriet är laglighetskontrollen ett uppdrag för enheten för nationell säkerhet.

Skyddspolisen ska enligt 24 § i statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning (709/2019) årligen lämna en utredning till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats. I utredningen ska följande nämnas för varje metod för underrättelseinhämtning: 1) antalet beslut om en metod för underrättelseinhämtning, 2) i 5 a kap. 3 § i polislagen avsedda föremål för civil underrättelseinhämtning som beslut om en metod för underrättelseinhämtning grundar sig på och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik avsedda föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, 3) antalet personer som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning då beslutet om användning av en metod för underrättelseinhämtning har gällt en person, 4) antalet sådana uppgifter som avses i 21 § 6—10

Betänkande UndUB 2/2024 rd

punkten per år, 5) antalet beslut om registrering av informationskälla, 6) en bedömning av betydelsen av den civila underrättelseinhämtningen och metoderna för underrättelseinhämtning, 7) uppgift om anmälan som ska överföras till brottsbekämpningen, 8) en underrättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning, 9) genomförda förbud mot avlyssning och observation, kopieringsförbud samt förbud mot underrättelseinhämtning, 10) antalet yppandeförbud och 11) problem, utvecklingsbehov och andra viktiga omständigheter som framkommit i samband med verksamheten. Dessutom ska skyddspolisens ge information om antalet vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och falska handlingar samt deras art.

Inrikesministeriet ska å sin sida årligen lämna berättelser till underrättelsetillsynsutskottet och riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats.

Utskottet har mottagit skyddspolisens detaljerade rapport till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av civil underrättelseinhämtning användes och övervakades 2023. Utskottet har dessutom fått del av inrikesministeriets berättelse om hur de hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i polislagen och skyddandet av dem har använts och övervakats vid skyddspolisens 2023. Enligt inrikesministeriet har skyddspolisens utredningar till ministeriet varit ändamålsenliga.

Inrikesministeriet anser i berättelsen att det inom underrättelseverksamhetens fält är dess uppgift att utifrån inkommen utredning bedöma om civil underrättelseverksamhet är laglig och ändamålsenlig. Uppgifterna i utredningen beaktas dessutom i styrningen av skyddspolisens, varvid uppmärksamhet bland annat fästs vid hur det hemliga inhämtandet av information som helhet överensstämmer med prioriteringarna inom den civila underrättelseinhämtningen. Som ett led i styrningen av skyddspolisens bevakar ministeriet hur prioriteringarna genomförs och utfaller. Inrikesministeriet bedömer att användningen av underrättelsebefogenheter under berättelseåret har inriktats till prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen och varit ändamålsenlig.

Ärenden som gäller laglighetskontroll behandlas mellan inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet och skyddspolisens på månatliga möten, som baserar sig på inrikesförvaltningens modell för resultatstyrning. Enhetens team för laglighetsövervakning har också direkt kontakt med skyddspolisens interna laglighetsövervakare. Uppföljningen och rapporteringen av laglighetsövervakningen ger lägesbildsinformation om organisationen till stöd för ledningen, utvecklar den riskbaserade prognostiseringen och stöder korrekta tillvägagångssätt.

Inrikesministeriet konstaterar att civil underrättelseinhämtning utöver chefsövervakningen vid skyddspolisens har varit föremål för den interna laglighetskontrollen. Laglighetskontrollen stöds av det dokumentationskrav som lagstiftningen förutsätter samt av att skyddspolisens interna anvisningar är uppdaterade och utvecklas.

Enligt skyddspolisens utredning till inrikesministeriet har befogenheterna tillämpats under de förutsättningar som anges i lagen och det har inte förekommit systemiska kvalitetsfel eller andra fel vid inspektionerna. Inspektionsobservationerna och de andra iakttagelserna vid

Betänkande UndUB 2/2024 rd

laglighetskontrollen har lett till de åtgärder som de förutsätter. Underrättelsetillsynsombudsmannen har underrättats till behövliga delar.

Enligt utredning till utskottet har det utredningsarbete som skyddspolisens ledning har lämnat till den interna laglighetsövervakningen under året lett till en anmälan till underrättelsetillsynsombudsmannen, som sedermera har anmält ärendet för förundersökning.

Inrikesministeriet anser i sin berättelse att det är viktigt att skyddspolisens interna laglighetsövervakning samordnas med den externa övervakningen och i synnerhet med underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning.

Utskottet har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen från inrikesministeriet.

Försvarsministeriet

Försvarsministeriet och Huvudstaben svarar för den interna övervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Vid ministeriet svarar förvaltningspolitiska avdelningens lagberednings- och rättsenhet för övervakningen. Den administrativa styrningen av den militära underrättelseverksamheten hör på ministeriet till försvarspolitiska avdelningens enhet för nationellt försvar. Vid Huvudstaben sköts den interna laglighetskontrollen av juridiska avdelningen under ledning av försvarsmaktens assessor.

Militärunderrättelsemyndigheterna ska enligt 2 § i försvarsministeriets förordning om övervakningen av den militära underrättelseinhämtningen inom försvarsförvaltningen och om de berättelser som ska lämnas för övervakningen (1000/2019) årligen till försvarsministeriet lämna en redogörelse till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats. I redogörelsen ska följande nämnas för varje metod för underrättelseinhämtning: 1) antalet beslut om en metod för underrättelseinhämtning, 2) föremål för den militära underrättelseinhämtningen som beslut om en metod för underrättelseinhämtning grundar sig på, 3) antalet personer som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning då beslutet om användningen av en metod för underrättelseinhämtning har gällt en person, 4) antalet uppgifter på årsbasis som avses i 24 § 6—10 punkten i statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseverksamhet (711/2019), 5) antalet beslut om registrering av en informationskälla, 6) en bedömning av betydelsen av den militära underrättelseinhämtningen och metoderna för underrättelseinhämtning, 7) uppgift om överföring av anmälan som görs till brottsbekämpningen, 8) en underrättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning, 9) genomförda förbud mot underrättelseinhämtning och kopieringsförbud, 10) antalet yppandeförbud och 11) problem, utvecklingsbehov och andra viktiga omständigheter som framkommit i samband med verksamheten. Också antalet vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och falska handlingar samt deras typ ska nämnas i utredningen.

I 24 § i statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseinhämtning föreskrivs det om ett protokoll över underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I protokollet, och därmed också i utredningen till försvarsministeriet, ska det på grundval av 86 § 1 mom. 1 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om båda

Betänkande UndUB 2/2024 rd

parterna befann sig i Finland när de kommunicerade med varandra) antecknas mängden information som utplånats (24 § 5 punkten), på grundval av 86 § 1 mom. 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om avsändaren, mottagaren eller den som upptar kommunikationen har skyldighet eller rätt att vägra vittna) specificerade uppgifter om utplåningsåtgärd, tidpunkt för utplåningen och grund för utplåningen (24 § 6 punkten), på grundval av 82 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (dvs. om det är fråga om ett meddelande som omfattas av underrättelseförbud) mängden utplånad information (24 § 7 punkten), mängden datatrafik som erhållits med hjälp av användning av sökbegrepp (24 § 8 punkten) och mängden datatrafik som har kommit till fortsatt manuell behandling inom underrättelseinhämtningen som avser datatrafik (24 § 9 punkten).

Utskottet har tagit emot militärunderrättelsemyndighetens heltäckande berättelse om försvarsministeriets användning och övervakning av metoder för underrättelseinhämtning och skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen 2023.

Huvudstaben och militärunderrättelsemyndigheterna har enligt försvarsministeriet gett ministeriet de handlingar som behövs för att utarbeta berättelsen. Hit hör årsberättelsen av Huvudstabens juridiska avdelnings laglighetskontroll samt huvudstabschefens syn på lagenligheten i militärunderrättelsemyndighetens verksamhet och organiseringen av laglighetskontrollen 2023.

Försvarsministeriet uppger att det granskat alla beslut och protokoll som fattats och förts vid militärunderrättelsemyndigheten 2023. Dessutom har ministeriet granskat inspektionsberättelser från Huvudstabens juridiska avdelning. Ministeriet uppger att det i samband med granskningen av handlingarna har diskuterat juridiska frågor samt andra utvecklingsbehov och aktuella frågor med militärunderrättelsemyndigheterna.

Försvarsministeriet ser positivt på att militärunderrättelsemyndighetens verksamhet trots det världspolitiska läget har hållit en fortsatt hög nivå också ur rättslig synvinkel. Läget har inte heller påverkat nivån på samarbetet med exempelvis laglighetsövervakarna. Försvarsministeriet får fortfarande alla behövliga uppgifter av militärunderrättelsemyndigheten och Huvudstabens juridiska avdelning utan obefogat dröjsmål.

Försvarsministeriet observerade inga särskilda utvecklingsobjekt eller lagstridiga förfaranden i sin laglighetskontroll av den militära underrättelseverksamheten 2023. Försvarsministeriet påpekar ändå att man i den militära underrättelseverksamheten måste koncentrera sig på att följa även den administrativa lagstiftningen med samma noggrannhet som i fråga om befogenhetslagstiftningen.

Utskottet har ingenting att anmärka med anledning av försvarsministeriets berättelse.

Skyddspolisen och Huvudstaben

Skyddspolisen har en intern funktion för laglighetskontroll som är oberoende av dess övriga verksamhet och för vars praktiska organisation en intern laglighetsövervakare med uppdraget som huvudsyssla svarar. Funktionen övervakar skyddspolisens verksamhet i dess helhet.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Utskottet har informerats om de revisioner och den övriga tillsynsverksamhet som den interna laglighetskontrollen vid skyddspolisen genomfört under året samt om centrala iakttagelser som gjorts vid tillsynen. Internrevisionen har i sin tillsynsverksamhet under året granskat alla krav, beslut och protokoll som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Skyddspolisens interna laglighetsövervakning har gjort en utredning i ett ärende som skyddspolisen har anmält till underrättelsetillsynsombudsmannen och som ombudsmannen senare har anmält till förundersökning.

Inom försvarsmakten hör den interna laglighetsövervakningen av den militära underrättelseinhämtningen vid Huvudstaben till laglighetsövervakningssektorn på juridiska avdelningen, som leds av försvarsmaktens assessor. Den övervakar försvarsmaktens verksamhet i dess helhet, inte bara den militära underrättelseinhämtningen.

Försvarsmaktens interna laglighetsövervakning verkställer temaspecifika inspektioner av den militära underrättelseverksamheten i enlighet med årsplanen och dessutom tema- och objektspecifika inspektioner av enskilda fall. Militärunderrättelsemyndighetens beslut och protokoll granskas i regel kvartalsvis. Laglighetsövervakningen deltar i introduktionen av nya nyckelpersoner vid de militära underrättelsemyndigheterna. Den proaktiva laglighetskontrollen har särskilt under de första åren av underrättelagstiftningens giltighetstid omfattat granskning av myndighetens interna utbildningsmaterial och anvisningar. Laglighetsövervakningen stöder också Huvudstabschefens tillsynsuppgift genom att delta i chefens tillsynsmöten och genom att delge denne laglighetsövervakningens alla berättelser och promemior om militär underrättelseinhämtning.

Laglighetsövervakningen ska också se till att eventuella klagomål hos underrättelsetillsynsombudsmannen som gäller militär underrättelseinhämtning utreds och att ombudsmannen informeras om resultatet. Under året kom ett sådant klagomål in. Däremot fick laglighetsövervakningen inga sådana klagomål eller medborgarbrev som skulle ha riktats direkt till försvarsmakten och som skulle ha gällt militär underrättelseinhämtning.

Under året har det inom försvarsmakten funnits en riksomfattande kanal för laglighetskontroll. Via kanalen kan en person som hör till försvarsmaktens personal även anonymt anmäla misstänkt lagstridig verksamhet vid vilken enhet inom försvarsmakten som helst. Under året gällde fem av anmälningarna via kanalen militärunderrättelsemyndigheterna, men ingen av anmälningarna gällde dessa myndigheters operativa verksamhet utan den allmänna förvaltningen och personalförvaltningen.

Enligt inkomna utredningar har den interna laglighetskontrollen ordnats väl vid både skyddspolisen och Huvudstaben. Enligt revisionsberättelser och utredningar som utskottet tagit emot är den interna laglighetskontrollen professionell i båda organisationerna.

Vid sidan av den externa och interna laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten är det enligt utskottet ytterst viktigt att de som svarar för de praktiska insatserna inom underrättelseverksamheten själva upprätthåller en underrättelsekultur som lämpar sig för en myndighet i en rättsstat och som baserar sig på respekt för lagstiftningen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Utskottets viktigaste slutsatser

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens tillsynsarbete har under året varit bra och omfattande. Det stora antalet inspektioner och det att ombudsmannen deltog i alla sammanträden vid Helsingfors tingsrätt som gällde metoder för underrättelseinhämtning vittnar om intensivt tillsynsarbete.

Ombudsmannafunktionens tillsynsarbete blir mångsidigare och får nya former. Funktionen har till exempel inlett temaspecifika inspektioner om bland annat genomförande av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och behandling av information som inhämtats med metoder för underrättelseinhämtning. Under året inledde ombudsmannens funktion samarbete med universitet som forskar och undervisar i underrättelseverksamhet.

Underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse har utvecklats. För första gången innehåller den i form av åskådliga grafiska framställningar statistiska uppgifter om ombudsmannens tillsynsbesök, begäran om utredningar samt klagomål till ombudsmannen, ombudsmannens utlåtanden samt finansieringen av ombudsmannens verksamhet. I en bilaga till berättelsen presenteras också ombudsmannens mission, vision och strategiska riktlinjer.

Utskottet har av underrättelsetillsynsombudsmannen fått en skriftlig utredning som kompletterar årsberättelsen. Den sekretessbelagda kompletteringen av den offentliga årsberättelsen är nyttigt för utskottet. I fortsättningen bör ombudsmannen dock enligt utskottet ännu tänka på den innehållsmässiga relationen mellan den offentliga berättelsen och den sekretessbelagda kompletteringen till den, och fundera om det vore möjligt att i större utsträckning än för närvarande presentera uppgifter om ombudsmannens verksamhet och åtgärder i den offentliga berättelsen.

Tillägget om en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (898/2022) trädde i kraft den 1 december 2022. Tjänsten som ledande sakkunnig som är ställföreträdare för ombudsmannen tillsattes från och med den 1 maj 2023. Med hänvisning till sina tidigare iakttagelser anser utskottet att det är viktigt att underrättelsetillsynsombudsmannen har ett fungerande vikariearrangemang (UndUB 1/2021 rd, s. 16, UndUB 1/2020 rd, s. 11 och 18).

Underrättelsetillsynsombudsmannen utövar proaktiv tillsyn, tillsyn i realtid och retroaktiv tillsyn över användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Tillsynsverksamheten har fokuserat på proaktiv tillsyn och tillsyn i realtid. Laglighetsövervakningen i realtid och den retroaktiva laglighetsövervakningen inriktas på enskilda fall. Den proaktiva laglighetsövervakningen sker på allmän nivå. I samband med det kan man granska systemiska omständigheter, såsom organiseringen av och anvisningarna för den verksamhet som är föremål för tillsyn. Ombudsmannen konstaterar i sin berättelse (s. 27) med rätta att för att underrättelsetillsynsombudsmannens självständighet och oberoende ska bevaras får den proaktiva tillsynen eller tillsynen i realtid inte leda till att ombudsmannen fungerar som rådgivare till skyddspolisen eller den militära underrättelsemyndigheten i enskilda fall eller att ombudsmannen deltar i den operativa ledningen av underrättelseverksamheten.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Det är enligt utskottet viktigt att den proaktiva tillsynen hålls på en allmän nivå såsom ombudsmannen beskriver. Underrättelsetillsynsombudsmannen är en självständig och oberoende laglighetsövervakare som bör avstå från att i enskilda fall ge underrättelsemyndigheterna rättsligt expertstöd på förhand, för att på ett trovärdigt sätt kunna bedöma lagenligheten i deras verksamhet i realtid och i efterhand (UndUB 1/2024 rd, s. 8, UndUB 1/2022 rd, s. 8).

Av karaktären hos underrättelsetillsynsombudsmannens tillsynsverksamhet följer att ombudsmannen styr tillsynsobjekten främst genom att inofficiellt framföra klandrande eller styrande uppfattningar. Ombudsmannen har informerat sina tillsynsobjekt om sin syn på det tekniska genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och rapporteringen om användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Dessutom ledde en preliminär granskning av lagligheten i ett ärende som inleddes under rapporteringsåret till anmälan för förundersökning under 2024.

Utskottet har av underrättelsetillsynsombudsmannen och skyddspolisen fått utredningar om de händelser som ledde till anmälan för förundersökning och om grunderna för anmälan för förundersökning. En förundersökning har sedermera inletts i ärendet. Utskottet följer hur processen framskrider. Händelserna i sig ger anledning till att påminna om vikten av att de som svarar för de praktiska insatserna inom underrättelseverksamheten själva upprätthåller en underrättelsekultur som lämpar sig för en myndighet i en rättsstat och som baserar sig på respekt för lagstiftningen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen bör ha adekvata resurser för sin verksamhet. För att övervaka underrättelseverksamheten måste funktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna.

Om resurserna är tillräckliga eller inte måste bedömas när volymen av tillsynsverksamheten ökar. Särskild uppmärksamhet bör i nuläget fästas vid att Finlands ställning som Natomedlem ökar de finska underrättelsemyndigheternas samarbete med Nato och myndigheterna i dess medlemsländer. Detta inverkar på arten och omfattningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. Utskottet uppmanar statsrådet att bevaka och bedöma om resurserna för tillsynen över underrättelseinhämtningen är tillräckliga för nuvarande och påvisbara framtida behov och vid behov vidta åtgärder för att upprätthålla funktionens resurser på den nivå som krävs för att trygga tillsynsverksamhetens effektivitet och omfattning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Underrättelsetillsynsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 14/2024 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Betänkande UndUB 2/2024 rd

Helsingfors 13.12.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mats Löfström sv
vice ordförande Pauli Kiuru saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Juha Hänninen saml
medlem Eeva Kalli cent
medlem Mika Kari sd
medlem Minja Koskela vänst
medlem Mika Poutala kd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.