Utlåtande FsUU 16/2018 rd─ RP 202/2017 rd

Försvarsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- inrikesminister Kai Mykkänen, 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
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- ambassadör för cybersäkerhet Pia Rantala-Engberg, utrikesministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- budgetråd Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Maija Rönkä, kommunikationsministeriet
- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- kanslichef Hiski Haukkala, Republikens presidents kansli
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- kriminalinspektör Markus Terenius, centralkriminalpolisen
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- direktör för bevakningsavdelningen Sami Rakshit, Tullen

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

Skriftligt yttrande har lämnats av
- högsta domstolen
- högsta förvaltningsdomstolen
- Riksåklagarämbetet
- Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands domareförbund
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

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. I lagarna föreskrivs det bland annat om befogenheterna vid civil underrättelseinhämtning, samarbetet mellan civila underrättelsemyndigheter, internationellt samarbete, förbud mot underrättelseinhämtning och om behandling av uppgifter.

Utskottet konstaterar att vår säkerhetsmiljö har förändrats snabbt under de senaste åren. Utmaningarna i anknytning till den säkerhetspolitiska miljön blir alltmer mångfacetterade och tidsfönstret för beredskap inför yttre hot har förkortats. Den yttre och inre säkerheten är kraftigt sammanflätade, och de är omöjliga att skilja åt i världen av idag. I de flesta fall har de allvarligaste hoten internationell bakgrund eller kopplingar utanför Finlands gränser.

Den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken har effektiviserat och underlättat kontakterna och nätverksbildandet mellan de aktörer som hotar Finland och gjort det svårare att identifiera de aktörer som står bakom hoten. 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.

Försvarsutskottet anser att förslaget till lagstiftning är ytterst behövligt, eftersom det i Finland inte finns några lagfästa befogenheter att bedriva civil underrättelseinhämtning. Det gemensamma draget för de befogenheter som skyddspolisen har i dag (hemliga metoder för inhämtande av information) är att de har definierats utgående från person och brott. Åtgärderna kan alltså endast riktas mot en sådan person eller användas för inhämtande av information endast om en sådan persons verksamhet som av grundad anledning kan antas i framtiden göra sig skyldig till eller redan ha gjort sig skyldig till ett brott som är förenat med ett visst hot om straff eller till försök till eller förberedelse av ett sådant brott. Typiskt för underrättelseverksamhet är å andra sidan att individer inte nödvändigtvis kan identifieras på förhand, utan målet med underrättelseinhämtningen är att hitta personer vars verksamhet allvarligt hotar den nationella säkerheten. Därför är avsikten att lösgöra grunderna för befogenheterna inom underrättelseinhämtning från de nuvarande befogenheternas koppling till person och brott.

Utskottet påpekar att Finland i en allmäneuropeisk jämförelse hör till de få länder som ännu saknar lagstiftning om civil och militär underrättelseinhämtning. För att Finland ska vara en trovärdig samarbetspartner är det av största vikt att vi ingår i nätverket med befogenheter som ligger i linje med de viktigaste jämförelseländernas befogenheter, och i synnerhet med de nordiska ländernas. Relevanta befogenheter kan medverka till att säkerställa och förebygga situationer av den typ som inträffade 2013 när utrikesministeriet utsattes för omfattande cyberspionage. Finland informerades om nätattacken av myndigheterna i ett tredjeland. Utskottet understryker att vi inte kan bygga upp vår nationella säkerhet utifrån den situationen att Finland tillfälligtvis blir infor-

merat om nätattacker via partnerländer. Vi måste förfoga över den kapaciteten själva på nationell nivå.

Utskottet konstaterar att propositionen om civil underrättelseinhämtning utgör ett viktigt led i ett lagstiftningspaket om underrättelseverksamheten. I paketet ingår också ett vid försvarsministeriet berett förslag till lag om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd) och vid justitieministeriet beredda förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag (RP 198/2017 rd) och lag om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd). Till samma komplex hör också ett av riksdagens talmanskonferens berett förslag till ändring av riksdagens arbetsordning (TKF 1/2018 rd), som syftar till att ordna den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten genom ett nytt utskott, underrättelsetillsynsutskottet. Försvarsutskottet har lämnat ett utlåtande om tillsynen över underrättelseverksamheten (FsUU 8/2018 rd), ändringen av 10 § i grundlagen (FsUU 4/2018 rd) och organiseringen av den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten (FsUU 6/2018 rd). Utskottet konstaterar att beredningen av den nya underrättelselagstiftningen i dess helhet har skett under uppsikt av den parlamentariska uppföljningsgruppen.

Utskottet fokuserar i detta utlåtande särskilt på beröringspunkterna mellan propositionerna RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd, och de frågor som i det sammanhanget är speciellt viktiga. I fråga om den övriga sakkunnigrespons som inkommit om proposition RP 202/2017 rd hänvisar försvarsutskottet i fråga om de detaljerade anmärkningarna till det genmäle som lämnats av inrikesministeriet. I genmälet behandlas ingående de många detaljfrågor som tas upp i sakkunnigyttrandena.

Skyddspolisen blir en underrättelseorganisation

Utskottet konstaterar att skyddspolisens behörighet att inhämta information i dagsläget baserar sig på allmänna lagar om polisens verksamhet, alltså i huvudsak polislagen och förundersökningslagen och tvångsmedelslagen. Utövandet av informationsinhämtningsbefogenheterna anknyter till förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt i vissa fall till avvärjande av fara. Skyddspolisen har inga särskilda befogenheter att inhämta information med anknytning till hot mot statens säkerhet. Skyddspolisens viktigaste uppgifter är att i samarbete med i synnerhet centralkriminalpolisen förhindra och avslöja projekt och planer med anknytning till terrorism, olaglig underrättelseverksamhet, spridning av massförstörelsevapen och extremism samt till organiserad brottslighet som äventyrar statens säkerhet.

Utskottet konstaterar 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.

Metoder och föremål för civil underrättelseinhämtning

I 5 a kap. 2 § 1 mom. i förslaget till lag om ändring av polislagen specificeras de underrättelsemetoder som får användas i den civila underrättelseverksamheten. 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, 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 enligt paragrafens 2 mom. även platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av en försändelse för kopiering och inhämtande av information från privata sammanslutningar.

Utskottet hänvisar till det som sagts ovan och konstaterar att spektret av metoder för underrättelseinhämtning är mycket brett. Det lyfts också mycket tydligt fram i propositionsmotiven (s. 143—144). Att de nya uppgifterna och befogenheterna som avser både inhemska och utländska förhållanden riktas till skyddspolisen och att de nuvarande uppgifterna och befogenheterna samtidigt i hög utsträckning blir kvar hos skyddspolisen leder enligt motiven till att myndighetens uppgiftsfält och dess skyldigheter blir exceptionellt omfattande även i internationell jämförelse.

Föremålen (11 punkter) för civil underrättelseinhämtning fastställs i 5 a kap. 3 §. Föremål för underrättelseinhämtning är exempelvis information om terrorism, utländsk underrättelseverksamhet, en kris som hotar internationell fred och säkerhet, verksamhet som hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och deltar i annan internationell verksamhet och verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser. En allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är enligt 5 a kap. 4 § 1 mom. 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. Utskottet konstaterar att lagförslaget och dess detaljmotiv tillåter en mycket omfattande användning av metoder för underrättelseinhämtning. Det finns anledning att överväga preciseringar i såväl lagförslaget som motiven.

Utskottet påpekar att tingsrätten i fråga om många av de föreslagna metoderna för underrättelseinhämtning kan ge tillstånd för upp till sex gånger längre tid (1 mån./6 mån.) än vid hemligt inhämtande av information (5 a kap. 6 §, 7 §, 11 §, 12 §, 14 §, 20 §). Enligt uppgift är den längre tiden motiverad med tanke på den civila underrättelseinhämtningens karaktär och grunden för användning av metoderna för underrättelseinhämtning. Underrättelseverksamhet är av en märkbart annan karaktär än brottsbekämpning. Om det efter sex månader krävs fortsatt användning av metoden har också domstolen i samband med den nya behandlingen genuin möjlighet att kontrollera om förutsättningarna för tillståndet fortfarande uppfylls utan att rättssäkerheten äventyras. Den föreslagna längden på tillståndet, sex månader, betyder emellertid inte automatiskt att tillstånd alltid kan sökas för sex månader eller att den ska beviljas för sex månader. I själva verket förutsätter uttrycket ”för högst sex månader åt gången” i bestämmelsen en bedömning enligt proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet. Därför ska den som ansöker om tillstånd eller beviljar tillstånd i varje enskilt fall tänka igenom hur länge metoden behöver användas. Det

ger domstolen större prövningsrätt och betjänar samtidigt rättssäkerheten. Försvarsutskottet menar därför att den föreslagna tillståndstiden är motiverad.

I såväl propositionen om civil underrättelseinhämtning som propositionen om militär underrättelseverksamhet föreslås det att Helsingfors tingsrätt blir tillståndsmyndighet. Utskottet understöder att tillståndsärenden centraliseras till en enda tingsrätt, eftersom Helsingfors tingsrätt har landets bredaste erfarenhet inom behandlingen av ärenden som gäller hemligt inhämtande av information och tvångsmedel.

Rätt att få underrättelse om att man har blivit föremål för underrättelseinhämtning

Utskottet konstaterar att användning av en metod för underrättelseinhämtning utan undantag inkräktar på en persons eller en grupps skydd för privatlivet, eftersom det ligger i sakens natur att underrättelseinhämtningen görs i hemlighet utan objektens vetskap. Frågan om rätt att få underrättelse om att man har blivit föremål för underrättelseinhämtning är enligt utskottet mycket viktig för bedömningen av huruvida de föreslagna befogenheterna är godtagbara. I 5 a kap. 45—47 § i förslaget till lag om ändring av polislagen föreskrivs det om utplåning av information som erhållits vid en metod för underrättelseinhämtning och om underrättelse om användning av metod för underrättelseinhämtning. Enligt 47 § 1 mom. ska den 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 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.

Enligt 2 mom. får på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen 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 metoden 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. Utskottet konstaterar att den föreslagna regleringen motsvarar det som föreskrivs i 86 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet.

Samordning av den civila och den militära underrättelseinhämtningen

Utskottet konstaterar att listan över föremål för den civila underrättelseinhämtningen i stor utsträckning motsvarar listan över föremål för den militära underrättelseinhämtningen. Det likartade arbetsfältet accentuerar behovet av att samordna den civila och den militära underrättelseinhämtningen. Kraven i fråga om samordningen av underrättelsemyndigheternas arbete beaktas på behörigt sätt i 5 a kap. 54 § (Samarbete med militärunderrättelsemyndigheterna). Enligt detaljmotiven till paragrafen är syftet med regleringen att främja samarbetet mellan skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna så att de parallella uppgifter som de nämnda myndigheterna har inom sina respektive verksamhetsområden och som hänför sig till samma mål blir utförda på ett ändamålsenligt, ekonomiskt och smidigt sätt. Centrala samarbetsformer är gemen-

sam underrättelse- och analysverksamhet, ömsesidigt informationsutbyte, utveckling av gemensamma underrättelsesystem, skapande av en gemensam lägesbild över hot mot säkerheten och förändringar i omvärlden, gemensamma verksamhetsplaner, ömsesidig handräckning, utbildningssamarbete och handräckning.

Utskottet framhåller att en framgångsrik underrättelseverksamhet förutsätter nära samarbete inte bara mellan skyddspolisens och huvudstabens underrättelseavdelning utan vid behov också med andra aktörer. Utskottet påpekar att det i 5 a kap. 55 § i förslaget till lag om ändring av polislagen finns en uttrycklig bestämmelse om samarbete med andra myndigheter och sammanslutningar.

Vikten av ett nära samarbete mellan underrättelsemyndigheterna understryks ytterligare av att försvarsmaktens underrättelseverk avses vara den enhet som tekniskt genomför skyddspolisens underrättelseinhämtning. Vid det tekniska genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik måste särskild uppmärksamhet fästas vid de praktiska arrangemangen och vid att försvarsmaktens underrättelseverk endast inhämtar information som skyddspolisen fått domstolens tillstånd för, och att endast tjänstemän vid skyddspolisen får åtkomst till informationen. Det är likaså angeläget att säkerställa en stark informationssäkerhet vid underrättelseinhämtningen. Utskottet ser det som viktigt att de rättsskyddsgarantier som avses i 1 kap. i polislagen tillämpas när försvarsmakten genomför civil underrättelseinhämtning.

I 5 a kap. 58 § i förslaget till polislag finns bestämmelser om samordning av underrättelseverksamheten på politisk nivå. Enligt 1 mom. ska den civila och den militära underrättelseverksamheten samordnas mellan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och vid behov andra ministerier och myndigheter. Om det bedöms att den civila underrättelseinhämtningen har utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser, ska enligt 2 mom. ärendet förberedelsevis behandlas mellan de myndigheter som avses i 1 mom. Utskottet konstaterar att det i 14 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns en motsvarande bestämmelse om samordning av underrättelseverksamheten.

Enligt detaljmotiven till bestämmelsen om samordning i förslaget till polislag ska samordningen av underrättelseinhämtningen i fråga om informationshanteringen säkerställa reaktionerna på utrikes- och säkerhetspolitiska begäranden om information som är viktiga med tanke på underrättelseinhämtningen, beaktandet av olika förvaltningsområdens synpunkter på underrättelseverksamheten och förmedlingen av dessa synpunkter som framkommit i processen till behöriga instanser. Vid samordning är det funktionellt fråga om att peka på och koordinera prioriteterna inom informationshämtningen och fördela uppgifterna inom underrättelseverksamheten mellan civil och militär underrättelseinhämtning på basis av en ändamålsenlighetsprövning av underrättelseobjektet och hotets karaktär. I samband med prövningen är det möjligt att bedöma exempelvis utrikespolitiska svagheter och influenser på Finlands internationella förbindelser med eventuell anknytning till civil och militär underrättelseinhämtning som genomförs någon annanstans än i Finland. Vid samordning av underrättelseverksamheten är det däremot inte fråga om övervakning av underrättelseinhämtning eller styrning som inbegriper den operativa verksamheten, såsom att använda en metod för underrättelseinhämtning för beslutsfattande.

Utskottet noterar att det i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning saknas en definition av underrättelseuppdrag. I förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns en sådan de-

finition. I militär underrättelseverksamhet avser underrättelseuppdrag ett uppdrag som Huvudstabens underrättelsechef ger en militärunderrättelsemyndighet för att inhämta underrättelseinformation om ett i 4 § avsett föremål för militär underrättelseinhämtning, vilket grundar sig på de prioriteringar som det gemensamma mötet mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president förberedelsevis har behandlat eller på en begäran om information enligt 13 §. Enligt 13 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet och försvarsministeriet av huvudstaben begära information om föremålen för den militära underrättelseinhämtningen.

Enligt uppgift finns det inom militärorganisationen sedan länge en etablerad process för tilldelningen av konkreta underrättelseuppdrag. På den civila sidan finns ännu ingen motsvarande praxis. Utskottet konstaterar att en närmare definition av underrättelseuppdrag kan underlätta bedömningen av förutsättningarna för att utnyttja befogenheterna till underrättelseverksamhet också inom den civila underrättelseinhämtningen och därigenom möjliggöra en mer effektiv tillsyn över underrättelseverksamheten och den information som erhålls genom den.

Om tillsynen över civil underrättelseinhämtning

Försvarsutskottet påpekar att den avsevärda utvidgningen av underrättelsemyndigheternas befogenheter innebär att intrången i de viktigaste grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna blir allt mer omfattande, i synnerhet när det gäller skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om individers förtroliga meddelanden. Den nya lagstiftningen kan ha konsekvenser också för andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, såsom yttrandefrihet, förenings- och församlingsfrihet samt religions-, åsikts- och samvetsfrihet. Det är därför ytterst viktigt att underrättelsemyndigheterna utövar sina befogenheter proportionerligt och ändamålsenligt och att bestämmelserna om de nya befogenheterna är så exakta och noga avgränsade som möjligt. Utskottet påpekar att den rättsliga utvecklingen i Europa ställer som krav på en allmänt godtagbar underrättelseverksamhet att den externa övervakningen och den parlamentariska kontrollen är oavhängiga och heltäckande. Dessutom måste de personer som kan utsättas, eller upplever att de kan utsättas, för underrättelseinhämtningsmetoder ha tillräckliga rättsmedel mot de myndigheter som använder sig av hemliga åtgärder.

Utskottet framhåller att det utöver organisationernas egen laglighetskontroll — såväl inrikesministeriet som försvarsministeriet ska få större resurser för intern kontroll — behövs en trovärdig extern laglighetsövervakning: underrättelseombudsmannen och dennes byrå samt parlamentarisk tillsyn genom ett nytt underrättelsetillsynsutskott. Utskottet konstaterar att syftet med tillsynen är att stärka underrättelseverksamhetens acceptabilitet genom att följa upp och bedöma hur förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön, det övergripande samhällsintresset och respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna beaktas dels i omfattningen och inriktningen av underrättelseverksamheten, dels på konkret nivå inom underrättelseverksamheten.

Försvarsutskottet konstaterade i ett utlåtande om tillsynen över underrättelseverksamheten (FsUU 8/2018 rd) att underrättelseombudsmannen och dennes byrå måste få tillräckliga resurser för en trovärdig och heltäckande övervakning. Inledningsvis uppskattas byrån enligt proposition RP 199/2017 rd behöva förutom ombudsmannen även två sakkunnigtjänstemän i huvudsyssla i

egenskap av föredragande samt en assistent i huvudsyssla. Försvarsutskottet menar att denna bedömning av personalbehovet är klart underdimensionerad. Den föreslagna personalstyrkan är också sårbar exempelvis när det gäller frånvaro och byte av anställda. Ombudsmannen och byrån kommer att ha ett ytterst omfattande uppgiftsområde. En trovärdig laglighetskontroll är ett fundamentalt element i hela underrättelselagstiftningen. Det här kravet måste också avspeglas i resurserna. Utskottet konstaterar att också domstolarna måste tillförsäkras tillräckliga resurser.

Utskottet påpekar att den laglighetskontroll som utförs av de högsta laglighetsövervakarna, alltså riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, gäller också de civila och militära myndigheternas verksamhet och utövandet av myndigheternas befogenheter. Förutom de högsta laglighetsövervakarna övervakar också de så kallade specialombudsmännen, såsom jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och dataombudsmannen, i egenskap av externa laglighetsövervakare lagenligheten i myndigheternas verksamhet. Av de högsta laglighetsövervakarna är det i nuläget framför allt justitieombudsmannen som sköter övervakningen av underrättelseverksamheten. Justitieombudsmannens övervakning av polisverksamhet gäller företrädesvis hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Justitieombudsmannen övervakar hemliga metoder för inhämtande av information huvudsakligen med hjälp av granskningar och övrig övervakning på eget initiativ.

Utskottet understryker att inrättandet av ett underrättelsetillsynsutskott inte på något sätt får begränsa de befintliga riksdagsutskottets rätt att få information. I nuläget för åtminstone försvarsutskottet, förvaltningsutskottet, grundlagsutskottet och utrikesutskottet en regelbunden dialog med skyddspolisen och huvudstabens underrättelseavdelning.

Skyddspolisens verksamhet måste i sin helhet underställas parlamentarisk tillsyn och laglighetsövervakning

Enligt försvarsutskottet är det nödvändigt att underrättelseombudsmannen och underrättelsetillsynsutskottet utövar tillsyn över all verksamhet inom skyddspolisen. Det är motiverat dels med tanke på tillsynens allmänna trovärdighet, dels för att det i många fall är svårt att utvärdera gränssnitten mellan hemliga metoder för underrättelseinhämtning och civil underrättelseverksamhet. I 5 a kap. 5 § i den föreslagna polislagen föreskrivs om en situation där det är tillåtet att fortsätta använda en metod för underrättelseinhämtning som en hemlig metod för inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott.

Bestämmelsen föreskriver att om det vid civil underrättelseinhämtning, medan en metod för underrättelseinhämtning används, framkommer att en person med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott som nämns i 5 kap. 3 § eller till högförräderi, grovt högförräderi eller olaglig militär verksamhet eller det kan antas att ett sådant brott har begåtts och det genom användning av metoden för underrättelseinhämtning inte längre kan antas att man får information om den verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som låg till grund för tillståndet eller beslutet, får skyddspolisen fortsätta att använda metoden som en hemlig metod för inhämtande av information i avsikt att förhindra och avslöja brott under giltighetstiden för det tillstånd som fattats med stöd av detta kapitel, dock högst i en månads tid. Då ska ärendet inom den nämnda tiden föras för avgörande till den myndighet som är behörig att fatta beslut om användning av den aktuella metoden för inhämtande av information.

Utskottet påpekar att underrättelseombudsmannens befogenhet att övervaka skyddspolisens informationsinhämtning kommer att avbrytas i de situationer som avses i bestämmelsen, fastän skyddspolisen fortsätter med informationsinhämtningen enligt samma metod och möjligtvis om samma objekt och det bara är syftet med informationsinhämtningen som ändras. Det kan också finnas en kontaktyta i motsatt riktning: medan hemlig informationsinhämtning pågår kan det upptäckas ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten och informationsinhämtningen fortsätter med hjälp av en metod för underrättelseinhämtning. Om den parlamentariska tillsynen och laglighetsövervakningen inte omfattar skyddspolisens hela verksamhet uppstår heller inga problem i det hänseendet.

Utskottet framhåller att parlamentarisk tillsyn över all verksamhet inom skyddspolisen är nödvändig också för att det nu föreslås att chefen för skyddspolisen ska få vida befogenheter i internationellt samarbete. Enligt förslaget till 5 a kap. 57 § i polislagen får chefen för skyddspolisen besluta om deltagande i internationellt samarbete och om användning av metoder för underrättelseinhämtning i samband med det samt om utlämnande av information till internationella samarbetspartner. Med tanke på de utrikes- och säkerhetspolitiska synpunkter som är förknippade med detta är det nödvändigt att det finns parlamentariskt stöd för verksamheten.

Det internationella underrättelsesamarbetet och informationsutbytet är förknippat med viktiga människorättsfrågor. Informationsutbytet kan äventyra de berörda personernas eller utomståendes säkerhet eller mänskliga rättigheter. Utskottet framhåller att överlåtelse av underrättelser till myndigheter i en annan stat måste omfattas av ett nödvändighetskrav, ett krav på beaktande av människorättsläget i den andra staten och ett förbud mot att överlåta uppgifter om detta kan leda till att individer utsätts för brott mot de mänskliga rättigheterna. I 1 kap. i den gällande polislagen föreskrivs om polisrättsliga principer som binder polisen — också skyddspolisen. Enligt 1 kap. 2 § ska polisen respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när den utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter. Bestämmelsen gäller all verksamhet inom skyddspolisen. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. I artikel 3—5 i Europakonventionen föreskrivs om förbud mot tortyr, förbud mot slaveri och tvångsarbete samt rätt till frihet och säkerhet. Liknande bestämmelser om mänskliga rättigheter finns i ett flertal övernationella avtal som är bindande för Finland.

Underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstol

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (RP 202/2017 rd) föreskrivs det i 14 § i lagförslag 1 om underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstol. Underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman ska ha rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod. Underrättelseombudsmannen ska enligt motiveringen ha rätt att närvara vid behandlingen av tillstånd som gäller metoder för civil och militär underrättelseinhämtning vid tingsrätten. Därtill har ombudsmannen rätt att närvara vid behandlingen av ett klagomål som gäller ett beslut som getts i ett tillståndsärende i Helsingfors hovrätt.

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

Utskottet anser att bestämmelserna inte är relevanta. Ombudsmannen måste i samtliga fall ha rätt att bli hörd eller framföra sina synpunkter i domstolen. Utskottet påpekar att de föreslagna bestämmelserna kan leda till en situation där ombudsmannen eller dennes företrädare inte får yttra sig vid behandlingen av ärendet i domstolen trots att han eller hon upptäcker någon omständighet som föranleder ett förordnande om att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avslutas med stöd av 15 § i den nämnda propositionens lagförslag 1 (att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod). I stället måste ombudsmannen vänta tills användningen av underrättelseinhämtningsmetoden inleds, varefter ett interimistiskt förordnande utfärdas om att avsluta användningen och ärendet förs till samma domstol för behandling. Ett sådant förfarande ligger inte i någons intresse.

Inriktandet av underrättelseverksamheten

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik definieras i 2 § 1 mom. i propositionens lagförslag 2 (lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik) på följande sätt: "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." Försvarsmaktens underrättelsetjänst är teknisk utförare av underrättelseinhämtning som avser datatrafik (10 §). Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får enligt 12 § i lagförslaget 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 17 kap. 13, 14, 16 eller 20 § eller 22 § 2 mom. i rättegångsbalken. Utskottet påpekar att bland annat läkare, präster och journalister omfattas av förbudet mot underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Enligt uppgift är ett särskilt mål med underrättelseinhämtning som avser datatrafik att stärka Finlands kapacitet att skydda sig mot de mest allvarliga datanätshoten. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik genomförs i stor utsträckning med hjälp av automatiserad avskiljning av datatrafiken. Verksamheten skulle sammantaget inriktas på en ytterst liten del av hela datatrafiken. Utskottet påpekar att det med tanke på underrättelseverksamhetens effektivitet och därmed de mål

som ställts upp för verksamheten inte är ändamålsenligt att analysera alltför stora datamassor. Vid massövervakning följs samtliga avsändares och mottagares meddelanden utifrån allmänna sökbegrepp som inte är inriktade på klart definierade och på lag grundade samt aktuella riskfaktorer och riskgrupper.

Utskottet konstaterar att enligt lagförslaget ska utövande av metoder för underrättelseinhämtning som avser datatrafik alltid kräva tillstånd av domstol. I ett yrkande och i ett beslut om underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska följande nämnas: 1) den verksamhet 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 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 kommunikationsnätsdel, 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 och 8) eventuella begränsningar och villkor för underrättelseinhämtningen. Om domstolen beviljar underrättelsemyndigheten tillstånd, kan underrättelseinhämtningen som avser datatrafik inledas först när en utomstående part utfört en koppling till den del av datanätet som avses i domstolens tillstånd. Detta bidrar till att säkerställa att underrättelsemyndigheten inte har direkt åtkomst till all datatrafik.

Enligt propositionen ska underrättelsemyndigheterna inte få rätt att ålägga företag att lämna ut krypteringsnycklar. Utskottet anser att denna begränsning är av stor vikt. Det är samtidigt nödvändigt att säkerställa att de finländska företagen är fullt medvetna om underrättelsemyndigheternas nya befogenheter. Det måste genom så noggrant avgränsade befogenheter som möjligt avgränsas vad de finländska företagen är skyldiga att göra för att bistå underrättelsemyndigheterna.

Vid sidan av fungerande interna och externa kontrollsystem kan missbruk förebyggas genom heltäckande loggfunktioner, som tillåter att underrättelsemyndigheternas verksamhet kan följas och eventuellt missbruk konstateras med säkerhet. På det hela taget måste det angående utövandet av befogenheterna säkerställas att regleringen inte försvagar de finländska företagens konkurrenskraft och verksamhetsbetingelser i Finland. Ett starkt skydd för företagshemligheter är av stor betydelse för företagen. Utskottet påpekar att den föreslagna regleringen också kan ha stora positiva effekter för företagen, eftersom myndigheterna i fortsättningen lättare kan avslöja och förebygga skadlig verksamhet som riktas mot företagen och deras företagshemligheter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet anför

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FsUU 16/2018 rd

Helsingfors 6.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ilkka Kanerva saml
vice ordförande Mika Kari sd (delvis)
medlem Thomas Blomqvist sv
medlem Timo Heinonen saml (delvis)
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Antti Kaikkonen cent (delvis)
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Markus Mustajärvi vänst
medlem Lea Mäkipää blå
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jaana Pelkonen saml
medlem Mika Raatikainen saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Mikko Savola cent
ersättare Eero Reijonen cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.

Avvikande mening

Motivering

Försvarsutskottets utlåtande

Utskottet fäste i sitt utlåtande uppmärksamhet vid vissa centrala frågor. Förändringarna i säkerhetsmiljön, den tekniska utvecklingen, det kortare tidsspannet från planerad brottslig verksamhet till gärning, de bredare och mer mångfacetterade internationella nätverken samt hotens omfattande dimensioner kräver att säkerhetsmaskineriet får nya möjligheter att bemöta hoten.

För en breddning av regleringsbasen talar också det faktum att den gällande lagstiftningen inte tillåter civil underrättelseinhämtning. En lösgörelse från person- och brottsbaserade befogenheter är likväl inte problemfri exempelvis i fråga om individens rättsskydd.

Det är utmanande för utskotten och hela riksdagen att ta ställning till det mycket omfattande lagpaketet. Utöver lagarna om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet omfattar paketet en ändring av 10 § i grundlagen och ändring av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Dessutom ingår en ändring av riksdagens arbetsordning. Riksdagens beslut att grundlagen kan ändras i skyndsamt beslutsförfarande förbättrar åtminstone inte möjligheterna att bedöma hela lagpaketet kritiskt och grundligt.

Utskottet fokuserar i sitt utlåtande på att bedöma särskilt gränssnitten mellan propositionerna. Utskottet konstaterar — stödjande sig på propositionsmotiven — att skyddspolisens tidigare och nya uppgifter och behörigheter blir exceptionellt omfattande. Utöver det stödjer sig skyddspolisen på försvarsmaktens underrättelseverk som teknisk genomförare av underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Vid sidan av den militära underrättelseinhämtningen kan också den civila underrättelseinhämtningen medföra stora utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser och risker. Inom den militära underrättelseverksamheten finns det etablerad praxis för tilldelning av konkreta underrättelseuppdrag. I propositionen om civil underrättelseinhämtning har begreppet underrättelseuppdrag inte definierats. Därför måste demokratiskt valda företrädare för organisationer alltid ha tillgång till en så aktuell helhetsbild som möjligt av underrättelseorganisationernas verksamhet.

Det är därför särskilt angeläget med parlamentarisk tillsyn över det starka säkerhetsmaskineriet. Finlands politiska historia och ett färskt exempel från Tyskland visar att underrättelseverksamheten och dess organisation, inklusive organisationens ledning, inte alltid handlar politiskt neutralt.

Planerna på att skyddspolisen ska göra en omfattande säkerhetsutredning av de riksdagsledamöter som kan bli valda till riksdagens underrättelsetillsynsutskott är främmande för demokratin. Det finns ingen anledning att inbegripa skyddspolisen i en process som syftar till att tillsätta ett politiskt organ med uppgift att övervaka skyddspolisen. Även om skyddspolisen inte fattar beslut

eller lägger fram beslutsförslag angående utskottsmedlemmarna, bör den inte delta i någon del av urvalsprocessen.

Bestämmande av föremålen för underrättelseverksamheten

De föremål för underrättelseinhämtning som nämns i föreslagna 5 a kap. 3 § i polislagen och 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik är såväl i motiven som i paragraferna vidlyftiga och vaga.

Också de förutsättningar av olika grad (allvarligt hotar den nationella säkerheten, det kan med fog antas att man genom metoden kan få information, det kan med fog antas vara av synnerlig vikt för att få information om sådan verksamhet, nödvändig) för utövande av metoder för underrättelseinhämtning som nämns i 5 a kap. 4 § i polislagen är ytterst oklara och lämnar stort utrymme för domstolens tolkning.

Tillämpade sökbegrepp

Det framstår också som ytterst viktigt vilka sökbegrepp som de facto kommer att användas i underrättelseinhämtningen, hur noggrant de lyckas avgränsa föremålen för underrättelseinhämtningen och hur de formuleras i de ansökningar som ställs till domstolen.

Eftersom användning av en metod för underrättelseinhämtning kräver tillstånd av domstol, är det ansvar som ytterst åligger en enskild domare väsentligt vid bedömningen av om metoden är förenlig med de skyldigheter som ställs i lag, grundlag och avtal om mänskliga rättigheter.

Domstolen har en nyckelställning när det gäller att säkerställa att en metod för underrättelseinhämtning endast används
1) i situationer där det är nödvändigt,
2) så riktat och begränsat som möjligt och
3) när ansökan är tillräckligt noggrant motiverad.

Tvångsmedel som berör teleföretag — nuläge

Domstolen har i praktiken sällan förkastat polisens ansökningar om teletvångsmedel. Exempelvis enligt riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2017 förkastade domstolarna förra året endast tio av polisens yrkanden på teletvångsmedel. Under året beviljades polisen 2 412 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning för utredning av brott.

Åtgärdande av utbildningsunderskottet vid domstolarna

Enligt propositionen ska tillståndsärenden som gäller användning av metoder för underrättelseinhämtning behandlas vid Helsingfors tingsrätt, som sedan tidigare har erfarenhet inom behandlingen av ärenden som gäller hemligt inhämtande av information och tvångsmedel.

För att säkerställa trovärdigheten hos domstolstillsynen måste domstolarna tillförsäkras tillräckliga resurser, utbildningsbehoven tillgodoses och domare specialisera sig på krävande frågor med

anknytning till underrättelseverksamhet och mänskliga rättigheter. Det är särskilt viktigt av den anledningen att de aktörer som bedriver underrättelseverksamhet får ett helt nytt spelfält, nya verktyg och nya befogenheter.

Domstolskontrollen blir bristfällig

Domstolskontrollen gäller endast en del av metoderna för underrättelseverksamhet. Vissa metoder kan användas genom ett beslut av skyddspolisens chef eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. I brådskande fall kan dessutom underrättelseinhämtning som avser datatrafik eller någon annan metod som kräver domstolstillstånd inledas utan tillstånd. Det finns skäl att ytterligare noggrant bedöma de olika beslutsprocesserna för metoderna för underrättelseinhämtning, och samtidigt klargöra varför domstolskontrollen gäller endast en del av metoderna.

Kontrollen i samband med underrättelseoperationer utomlands

Skyddspolisens chef beslutar, utan domstolens medverkan, om underrättelseinhämtning utomlands. Att låta en enda person inleda en sådan underrättelseoperation innebär redan i sig en risk.

Underrättelseinhämtningen utomlands utförs inte av finländska tjänstemän. De praktiska operationerna utförs av "underleverantörer" som tar en medveten risk, eftersom följderna kan bli allvarliga när de bryter mot lagar i det aktuella landet. Verksamheten kan också ha avsevärda konsekvenser för Finlands utrikespolitiska ställning och diplomatiska förbindelser. Planeringen och besluten om prioriteringar måste därför ha en nära koppling till det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet.

Det räcker inte med samordning mellan olika aktörer (ministerier, Republikens President, statsrådets kansli) när ett beslut fattat av en enda person tas upp för bedömning först i efterhand.

Rätt att få veta att man har blivit föremål för underrättelseinhämtning

I föreslagna 5 a kap. 47 § i polislagen föreslås det som en viktig huvudregel att den som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning har rätt att få veta detta, när det är möjligt med hänsyn till syftet med underrättelseinhämtningen. I 20 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik sägs i sin tur att när man 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. Av vägande skäl kan underrättelsen skjutas upp eller alternativt behöver personen inte alls underrättas.

I princip finns det för informationsskyldigheten ett undantag, enligt vilket skyldighet att informera föremålet för underrättelseinhämtningen inte föreligger, om uppgifterna har utplånats med stöd av 9 § 2 mom. eller 15 § i lagen om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Det gäller alltså när underrättelseinhämtningen har inletts skyndsamt och domstolen senare bestämt att inhämtningen ska avslutas i brist på förutsättningar eller när inhämtningen har inriktats på material som omfattas av förbud mot underrättelseinhämtning.

Det nämnda undantaget från skyldigheten att informera föremålet betyder i praktiken att när det från början inte funnits några lagliga grunder för underrättelseinhämtningen eller när den inriktats på datatrafik som den enligt lag inte får inriktas på, får föremålet inte veta något om det inträffade.

Trots att den kommunikation som avses här omfattas av inhämtningsförbud enligt propositionen, sägs det uttryckligen i motiven att det, till följd av inhämtningens natur, inte är tekniskt möjligt att göra en noggrann inriktning och avgränsning och fullt ut följa förbudet mot underrättelseinhämtning. I vissa fall upptäcks meddelandets art först när innehållet har utretts manuellt. Också i de situationerna bör individen ha rätt att få veta att han eller hon varit föremål för underrättelseinhämtning. Rätten att få information bör alltså alltid gälla när en människa har läst meddelandet. Å andra sidan måste det följas upp hur aktuell regleringen är, eftersom också en sådan avgränsning kan bli problematisk i en nära framtid. Exempelvis kan utvecklingen av artificiell intelligens göra det möjligt att maskinellt kombinera information och dra mer långtgående slutsatser om en individs privatliv än en människa skulle lyckas med.

Individens rätt att få information är central med tanke på systemets legitimitet och för att förebygga överdrifter och missbruk. Till följd av verksamhetens hemliga natur är rätten att få information viktig med tanke på möjligheterna att utnyttja rättsmedel. Även underrättelseombudsmannen bör underrättas om denna typ av fall.

Det bör kontrolleras hur många fall av denna typ det uppstår och hur vanliga de är, och det bör bedömas hur stora mängder av utomståendes kommunikation som blir läst, och hur väl inriktningen av underrättelseinhämtningen fungerar i det här sammanhanget.

Internationellt underrättelsesamarbete och mänskliga rättigheter

Det internationella underrättelsesamarbetet och informationsutbytet är förknippat med viktiga människorättsfrågor. Informationsutbytet kan äventyra de berörda personernas eller utomståendes säkerhet eller mänskliga rättigheter.

I värsta fall kan informationsutbyte leda till dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång.

Det är exempelvis av betydelse vilket slag av information om finländare som utbyts, vilken typ av handlingar den information som finländare överlåter kan leda till i andra länder och vilka metoder för underrättelseinhämtning som tillämpats för att få den information som utbytts.

Paragrafen om internationellt samarbete innehåller inget som tyder på att de mänskliga rättigheterna skulle beaktas. Dessutom måste människorättsaspekterna beaktas i propositionen om en översyn av bestämmelserna om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet.

Det internationella informationsutbytet får inte kringgå de begränsningar som tillämpningsområdet för inhemsk lag ställer, exempelvis genom att information om kommunikation mellan finländare eller annan kommunikation som omfattas inhämtningsförbud inhämtas hos en utländsk stats

myndigheter. Den kritiska bedömningen av det internationella informationsutbytet är också i övrigt sparsam i propositionen.

Effektiv och omfattande övervakning av underrättelseverksamheten

När underrättelsemyndigheterna får så omfattande befogenheter, måste de, inklusive skyddspolisen och hela dess verksamhet, ställas under en trovärdig parlamentarisk tillsyn, en självständig tillsynsmyndighets övervakning och under domstolskontroll.

Underrättelseombudsmannen, som övervakar underrättelseverksamheten, måste ha möjlighet att övervaka också det internationella informationsutbytet och vid behov ingripa i det. För att säkerställa det måste propositionen ändras exempelvis så att också det internationella informationsutbytet definieras som metod för underrättelseinhämtning enligt 5 a kap. 2 § i polislagen. Därmed hör informationsutbytet till underrättelseombudsmannens tillsynsområde.

Den dubbla karaktären hos underrättelseinhämtning som avser datatrafik

De föreslagna bestämmelserna möjliggör i princip att underrättelseinhämtningen inriktas på behörigt sätt, men de tillåter också en omfattande, svagt inriktad kontroll av datatrafiken. Det förblir öppet hur effektivt underrättelseinhämtningen gagnar de mål som ställts upp för verksamheten.

En central förutsättning för att en inskränkning av en grundläggande rättighet ska kunna godtas är att inskränkningen är effektiv i förhållande till de godtagbara mål som den syftar till. Med hänsyn till underrättelseverksamhetens legitimitet, medborgarnas rätt till information, uppföljningen av hur regleringen fungerar och den kommande utvärderingen av regleringen bör underrättelsemyndigheterna exempelvis varje år rapportera om sin verksamhet och underrättelsemetoder i den omfattning som är möjlig med beaktande av underrättelseverksamhetens art och den nationella säkerheten.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 6.11.2018

Markus Mustajärvi vänst