Utlåtande FvUU 42/2018 rd– RP 203/2017 rd

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 203/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- äldre justitieombudsmannasekreterare Minna Ketola, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- direktör Teija Tiilikainen, Utrikespolitiska institutet
- ledande expert, ambassadör Marja Lehto, utrikesministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- gränsbevakningsöverinspektör Reijo Lahtinen, inrikesministeriet
- gränssäkerhetsexpert, överstelöjtnant Jussi Sainio, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Maija Rönkä, kommunikationsministeriet
- kanslichef Hiski Haukkala, Republikens presidents kansli
- direktör Matti Saarelainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- forskare, doktor i militärvetenskaper Saara Jantunen, Försvarsmaktens forskningsanstalt
- underrättelsechef, generalmajor Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- biträdande professor Katri Pynnöniemi, Alexanderinstitutet, Helsingfors universitet
- direktör Jarkko Saarimäki, Kommunikationsverket
- direktör, planerings- och analysavdelningen Christian Fjäder, Försörjningsberedskapscentralen
- professor Mikael Hidén
- professor Jarno Limnéll

- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- äldre forskare Teemu Tammikko, Utrikespolitiska institutet
- professor Martti Lehto, Jyväskylä universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Vår övergripande säkerhet och underrättelselagstiftningen

Under den pågående valperioden har riksdagen behandlat tre säkerhetspolitiska redogörelser: den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen (SRR 6/2016 rd), redogörelsen för den inre säkerheten (SRR 5/2016 rd) och den försvarspolitiska redogörelsen (SRR 3/2017 rd). Dessa tre säkerhetsredogörelser och inte minst betänkandena från de behöriga utskotten utgör den viktigaste ramen för vår övergripande säkerhet ((UtUB 9/2016 rd, FvUB 5/2017 rd, FsUU 4/2017 rd).

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

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

Försvarsredogörelsen beskriver regeringens försvarspolitiska riktlinjer för att upprätthålla, utveckla och använda försvarsförmågan. Försvarsredogörelsen och genomförandet av den ska säkerställa att Finlands försvarsförmåga motsvarar säkerhetsmiljön (SRR 3/2017 rd – FvUU 11/2017 rd).

I sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd) noterar förvaltningsutskottet att hotbilderna i de tre redogörelserna är likartade. På grund av de sektorspecifika utgångspunkterna är hotbilderna ändå inte helt identiska utan fokus varierar efter sektor vad gäller mål och åtgärder. I betänkandet noterar utskottet att den inre respektive yttre säkerheten blir allt mer sammankopplade. Den inre säkerheten utgör grundvalen för vår demokrati och vårt välfärdssamhälle.

Också i detta sammanhang vill utskottet understryka att Finlands säkerhetsmiljö de senaste åren i hög grad har förändrats och blivit mer komplicerad. Samtidigt har hoten mot den inre och den yttre säkerheten blivit fler och antagit nya former. I de allra flesta fall är de mest allvarliga hoten mot säkerheten i Finland av internationellt ursprung eller har kopplingar utanför Finlands gränser. Be-

hovet av samverkan mellan aktörerna inom inre och yttre säkerhet har blivit allt påtagligare. För att kunna möta och rent konkret stå upp mot hotbilderna krävs det att Finland bedriver ett brett och intensivt samarbete på nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå (se också FvUU 7/2018 rd).

Utskottet understryker att det för den nationella säkerhetens skull är nödvändigt att uppdatera lagstiftningen så att våra egna säkerhetsmyndigheter har behörighet och förmåga att få nödvändig information om hot mot Finlands vitala intressen. Därför måste säkerhetsmyndigheterna kunna förvärva underrättelseinformation om verksamhet och händelser som allvarligt hotar den nationella säkerheten (FvUB 5/2017 rd). Följaktligen anser utskottet att vi behöver lagstiftning om både militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd) och civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd).

Förmågan att upprätthålla nationell säkerhet har också beröringspunkter med statens förmåga att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna. Säkerhetsmyndigheternas främsta uppdrag är att skydda allmänheten med stöd av lagfästa skyldigheter och befogenheter. Befogenheterna måste dock stå i rätt proportion till rättssäkerheten. Med adekvat tillsyn måste det säkerställas att de uppgifter och skyldigheter som åläggs myndigheterna för att de ska kunna skydda samhället utförs med respekt för lagstiftningen och att de befogenheter som ges för uppgifterna utövas korrekt inom den ram som bestämmelserna anger (FvUU 29/2018 rd).

Lagstiftning om militär underrättelseinhämtning

Enligt 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007) hör det militära försvaret, stödjandet av andra myndigheter och deltagandet i militär krishantering till försvarsmaktens uppgifter. Vårt militära försvar innefattar övervakning av landområdena, vattenområdena och luftrummet. Där ingår också att trygga den territoriella integriteten, befolkningens livsbetingelser, de grundläggande fri- och rättigheterna och statsledningens handlingsfrihet och att försvara den lagliga samhällsordningen.

I en ändring av lagen om försvarsmakten (427/2017) har en fjärde lagfäst uppgift för försvarsmakten införts, nämligen att delta i stöd och bistånd som grundar sig på artikel 222 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen och att delta i territorialövervakningssamarbete eller i annat internationellt bistånd och annan internationell verksamhet. EU:s solidaritetsklausul och klausul om ömsesidigt bistånd framhäver unionens karaktär av säkerhetsgemenskap och ger medlemsstaterna bättre möjligheter att begära och ge varandra bistånd i olika krissituationer.

I detaljmotiveringen till 2 § (RP 264/2006 rd) konstateras det att underrättelse- och övervakningssystemet måste följa upp utvecklingen inom Finlands säkerhetsmiljö, fastställa förändringar i miljön och producera information om den rådande situationen för att skapa och upprätthålla en militärstrategisk lägesbild. Systemet ger en förvarning om att militära hot håller på att utvecklas för att nödvändiga motåtgärder ska kunna inledas. Det finns dock inga explicita lagbestämmelser om underrättelseverksamhet inom Försvarsmakten.

Propositionen om militär underrättelseinhämtning ingår i ett större paket med förslag till underrättelselagstiftning. Där ingår också lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd), lagstiftning om övervakning av underrättelseverksamhet (RP 199/2017 rd – GrUB 9/2018 rd), parlamentarisk kontroll av underrättelseinhämtning (TKF 1/2018 rd – GrUB 10/2018 rd) och en ändring av 10 § i grundlagen som trädde i kraft den 15 oktober. Grundlagsändringen är ett villkor för att lagarna om militär underrättelseinhämtning respektive civil underrättelseinhämtning över huvud taget ska kunna stiftas i vanlig lagstiftningsordning utifrån propositionerna. Vad beträffar den samlade beredningen av underrättelselagstiftningen hänvisar förvaltningsutskottet till sitt utlåtande FvUU 36/2018 rd (RP 199/2017 rd).

Syftet med propositionen om militär underrättelseverksamhet är att uppdatera lagstiftningen om Försvarsmaktens underrättelseverksamhet och att uppfylla de krav som följer av grundlagen och internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Målet är att förbättra informationsinhämtningen om allvarliga internationella hot som anknyter till Försvarsmaktens uppdrag. Försvarsmakten ska både i Finland och utomlands ha befogenheter för underrättelseinhämtning som avser person, underrättelseinhämtning via radiosignaler, underrättelseinhämtning som avser datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Avsikten med militär underrättelseinhämtning är att följa utvecklingen i den säkerhetspolitiska miljön och producera lägesinformation som stöd för den högsta säkerhetspolitiska ledningen och det militära beslutsfattandet. Militär underrättelseinhämtning ska också ge en förvarning om militära hot mot Finland och vara ett stöd för andra myndigheter. Dessutom ska den militära underrättelseinhämtningen stödja Försvarsmaktens övriga internationella verksamhet och beslut om internationella insatser och dess verksamhet och eget skydd.

Lagen föreslås föreskriva om föremålen och principerna för militär underrättelseverksamhet och om styrning och övervakning av verksamheten inom försvarsförvaltningen. Enligt förslaget är Försvarsmaktens huvudstab och Försvarsmaktens underrättelsetjänst militära underrättelsemyndigheter. Lagen föreskriver om vilka underrättelsemetoder myndigheterna har tillgång till, om beslutsfattande och utövande av befogenheterna och om samarbete med andra myndigheter, anmälan om underrättelseuppdrag, förbud mot underrättelseinhämtning och internationellt samarbete.

Utan att närmare gå in på detaljerna i lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet framhåller förvaltningsutskottet att grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 36/2018 rd bedömer lagstiftningen om militär underrättelseinhämtning RP 203/2017 rd med avseende på Finlands grundlag, Europakonventionen om mänskliga rättigheter, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU-domstolens praxis och internationella förpliktelser som är bindande för Finland. Utlåtandet innefattar en bedömning av underrättelsebefogenheterna, av rättssäkerheten, skyddet för hemfriden, skyddet för personuppgifter och av befogenheterna att utfärda förordning samt vissa andra avsnitt. Grundlagsutskottet anser att lagförslag 1 (lag om militär underrättelseverksamhet) kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar beaktas på behörigt sätt.

Samordning av lagstiftningen om civil respektive militär informationsinhämtning

Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande GrUU 35/2018 rd om den föreslagna lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd). Utlåtandet innehåller en likadan granskning och bedömning och likadana slutsatser som i utlåtande GrUU 36/2018 rd om civil underrättelseinhämtning. Lagarna om civil underrättelseinhämtning kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till lagförslag 1 (lag om ändring av polislagen) och lagförslag 2 (lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik) beaktas på behörigt sätt.

På grund av utlåtandena från grundlagsutskottet måste betänkandeutskotten i sina betänkanden samordna de lagbestämmelser som kräver samordning, det vill säga förvaltningsutskottet i betänkandet om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och försvarsutskottet i betänkandet om militär underrättelseverksamhet.

Övervakning av underrättelseverksamheten

Den 14 december 2018 godkände grundlagsutskottet sina betänkanden om övervakning av underrättelseverksamheten, det vill säga om propositionen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (RP 199/2017 rd – GrUB 9/2018 rd) och talmanskonferensens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning och av 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän (TKF 1/2018 rd – GrUB 10/2018 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 42/2018 rd

Helsingfors 18.12.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna
medlem Juha Pylväs cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Vesa-Matti Saarakkala blå
medlem Matti Semi vänst
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.