Utlåtande UtUU 6/2018 rd─ RP 203/2017 rd

Utrikesutskottet

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 utrikesutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- statsrådets säkerhetsdirektör Jari Ylitalo, statsrådets kansli
- ledande expert, ambassadör Marja Lehto, utrikesministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- gränssäkerhetsexpert, överstelöjtnant Jussi Sainio, inrikesministeriet
- chef, polisråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- polisöverinspektör Mikko Eränen, Polisstyrelsen
- militärjurist Juho Melaluoto, Huvudstaben
- överste Esapekka Vehkaoja, Huvudstaben
- kriminalinspektör Markus Terenius, centralkriminalpolisen
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- direktör Matti Saarelainen, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot
- äldre avdelningsstabsofficer Juha-Antero Puistola, Säkerhetskommittén
- professor i cybersäkerhet Jarno Limnéll, Aalto-universitetet
- professor Martti Lehto, Jyväskylä universitet
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- människorättsexpert Matti Jutila, Förbundet för Mänskliga Rättigheter
- chefsjurist Juha Jalkanen, Finlands Fredsbevararföbund rf
- ordförande Timo Mielonen, De Hundras Kommitté i Finland rf
- Taimar Peterkop, Information System Autorithy, Estonia

- Dr. Lars Nicander, Director, Center for Asymmetric Threat Studies (CATS), Swedish Defence University.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Gränsbevakningsväsendet
- professor Martin Scheinin.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledning

Regeringen föreslår att det att det stiftas en lag om militär underrättelseverksamhet. Syftet med propositionen är att uppdatera den lagstiftning som gäller Försvarsmaktens underrättelseverksamhet samt att uppfylla de krav som följer av grundlagen och internationella förpliktelser som binder Finland. Målet är att förbättra informationsinhämtningen om allvarliga internationella hot som anknyter till Försvarsmaktens uppgifter på så sätt att Försvarsmakten inom landet och utomlands ska ha befogenheter för underrättelseinhämtning som avser person, underrättelseinhämtning som avser datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Propositionen med förslag till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet har ett nära samband med propositionerna om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd), övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd), ändring av 10 § i grundlagen (RP 198/2017 rd, regleringen om skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i grundlagen) samt ett förslag om den parlamentariska tillsynen över underrättelseverksamheten (TKF 1/2018 rd). Lagpaketets syfte är att i Finland skapa de legislativa ramar som behövs för civil och militär underrättelse.

Den samlade lagstiftningen om underrättelse utgår från att Finlands säkerhetspolitiska miljö har förändrats betydligt och digitaliserats. Med avseende på helheten har utrikesutskottet bedömt läget inom Finlands säkerhetspolitiska miljö i sitt utlåtande om RP 198 (ändring av 10 § i grundlagens i fråga om skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden) av den 21 mars 2018 (UtUU 3/2018 rd — RP 198/2018 rd).

Centrala punkter som hör till utrikesutskottets fackområde

Utrikesutskottet betonar att lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet är ett behövligt tillskott för att förbättra lägesuppfattningen hos Finlands säkerhetsmyndigheter. Propositionens syfte är att dels producera information som gör det möjligt att bekämpa hot för de myndigheter som ansvarar för att skydda den nationella säkerheten, dels stödja den högsta statsledningens säkerhetspolitiska beslutsfattande så att beslutsfattandet är baserat på bästa möjliga information. Samtidigt justerar Finland sin lagstiftning om militär underrättelseverksamhet till samma nivå som i de övriga europeiska länderna.

I fråga om den fortsatta beredningen av lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet fokuserar utskottet i synnerhet på följande frågor inom sitt ansvarsområde:

Internationellt samarbete

Utrikesutskottet vill betona vikten av att beakta de mänskliga rättigheterna vid reformen av lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet och konstaterar att propositionen innehåller avsnitt om betydelsen i sammanhanget av mänskliga rättigheter i internationella konventioner (s. 46—57) och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (s. 57—62). Utskottet vill understryka att särskilt informationsutbyte med andra stater är förknippat med människorättsfrågor som det är viktigt att de myndigheter som beslutar om och utför underrättelseverksamhet är medvetna om, så att Finland inte med sitt agerande äventyrar säkerheten i fråga om personer som är föremål för informationsutbyte.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att propositionen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet uppställer för underrättelsen krav på proportionalitet (5 §) och minsta olägenhet (6 §). Dessutom förbjuds inriktning av åtgärderna inom den militära underrättelseinhämtningen på ett diskriminerande sätt (8 §). Genomförandet av dessa allmänna principer bör aktivt följas upp både vid domstolsförfarande och vid användning av underrättelsemetoder.

I fråga om internationellt samarbete inom militär underrättelseverksamhet sägs det i propositionsmotiven att de allmänna principerna som nämns i föregående stycke också gäller internationellt samarbete och att "Vid bedömningen av Finlands nationella intressen ska uppmärksamhet också fästas vid människorättssituationen i den mottagande eller utlämnande staten och hur denna stat iakttar internationella konventioner om mänskliga rättigheter" (RP 203/2017 rd, s. 222). Skrivningen i den aktuella paragrafen (19 §) är dock till sin form mycket allmän, och utskottet konstaterar att det på grundval av den är omöjligt att bedöma hur skyldigheterna i anslutning till människorättskonventionerna kommer att tillämpas i samband med internationellt samarbete inom underrättelseverksamhet. Utskottet ser det som viktigt att utreda i motiven till paragrafen att klausulen förbjuder samarbete eller lämnande av uppgifter om det finns grundad anledning att misstänka att en person på grund av detta samarbete eller lämnande av uppgifter riskerar dödsstraff, tortyr, annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång.

Vidare konstaterar utskottet att den svaga regleringen av internationellt samarbete i lagförslaget också gäller tillsyn över internationell verksamhet. Utskottet ser det som viktigt att underrättelseombudsmannen har möjlighet att ingripa också i internationellt utbyte av information om det inte går lagligt till. För att genomföra detta bör förslaget till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet bearbetas så att internationellt informationsutbyte definieras som underrättelsemetod, eftersom tillsynen över det i det föreslagna regelverket hör till underrättelseombudsmannens behörighet.

Samordning av underrättelseverksamheten

I 2 kap. 14 § i lagen om militär underrättelseverksamhet ska det enligt förslaget föreskrivas om samordning av underrättelseverksamheten. Enligt 1 mom. ska den militära och den civila underrättelseverksamheten samordnas mellan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet samt vid behov andra ministerier och myndigheter. Om det bedöms att den militära underrättelseverksamheten har utrikes- och säkerhetspolitis-

ka konsekvenser, ska ärendet enligt 2 mom. i förberedande syfte behandlas mellan de myndigheter som nämns i 1 mom. En motsvarande bestämmelse ingår i propositionen om civil underrättelseinhämtning, RP 202/2017 rd.

I propositionen sägs att syftet med samordningen är att 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. Samordningen ska inte handla om operativt beslutsfattande om underrättelse utan den ska fortsättningsvis ske hos underrättelsemyndigheterna, också i fråga om operativt beslutsfattande om underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden.

Utrikesutskottet understryker vikten av samordningsförfarandet. Dess betydelse kan beräknas bli särskilt stor i frågor som gäller underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och därför ser utskottet det som viktigt att hålla en låg tröskel för att lämna ett ärende till dessa myndigheter, om underrättelsemyndigheterna bedömer att underrättelseverksamheten skulle komma att inkludera utrikes- och inrikespolitiska känsliga frågor. Samordningsförfarandet ska också utnyttjas för att säkerställa att silotänkande i fråga om information som fåtts genom underrättelseinhämtning förhindras och att det säkerställs att de politiska beslutsfattarna förfogar över samma information för att bilda en gemensam lägesbild och analys i det enskilda fallet.

Avslutningsvis

Utrikesutskottet vill slutligen notera det sätt som valts för att genomföra underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I propositionen framställs som baslösning för underrättelseinhämtning som avser datatrafik en modell där man med hjälp av definition av sökkriterier genomsöker informationsflödet i en viss datakabel eller en del av den. Det konstateras representera riktad underrättelseinhämtning som avser datatrafik eftersom man i ett omfattande dataflöde maskinellt gallrar bort det mesta och den faktiska andel som uppfyller sökkriterierna och undersöks av myndigheterna är liten. Enligt utredning till utskottet används för en sådan lösning där underrättelsemyndigheterna ändå genom definition av sökkriterier kan komma åt dataflödet på engelska den etablerade termen *mass surveillance* och på svenska termen *massövervakning*.

Det ingår inte i utrikesutskottets fackområde att bedöma grundläggande lösningar för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, men utskottet konstaterar i ljuset av det ovan sagda att det delvis är en semantisk fråga om man i överensstämmelse med propositionen talar om riktad övervakning eller om massövervakning, som har varit aktuellt i den offentliga debatten. Det viktiga är att beakta att debatten om termerna delvis pekar på oro i anslutning till underrättelsehämtning som avser datatrafik och att lagstiftningen om underrättelseverksamhet måste skapas med noga beaktande av frågorna om medborgarnas rättssäkerhet, inklusive nationella människorättsfrågor.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Utrikesutskottet föreslår

att försvarsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 31.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Matti Vanhanen cent
vice ordförande Pertti Salolainen saml
medlem Sirkka-Liisa Anttila cent
medlem Simon Elo blå
medlem Tiina Elovaara blå
medlem Pekka Haavisto gröna
medlem Seppo Kääriäinen cent
medlem Tom Packalén saf
medlem Aila Paloniemi cent
medlem Mikko Savola cent
medlem Lenita Toivakka saml
medlem Erkki Tuomioja sd
medlem Jutta Urpilainen sd
medlem Stefan Wallin sv
ersättare Ilkka Kanerva saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tiina Larvala.