

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen

STATSRÅDETS PUBLIKATIONER 2021:96

vn.fi/sv



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Statsrådets publikationer 2021:96

Statsrådets redogörelse om underrättelseslagstiftningen

Statsrådet, Helsingfors 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Statsrådet

Inrikesministeriet, Försvarsministeriet, Justitieministeriet

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-512-2

ISSN pdf: 2490-0966

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2021

Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen

Statsrådets publikationer 2021:96

Utgivare Statsrådet

Utarbetad av Inrikesministeriet
Försvarsministeriet
Justitieministeriet

Språk svenska **Sidantal** 41

Referat Redogörelsen kartlägger hur lagstiftningen om den civila och den militära underrättelseverksamheten fungerar, hur effektiv och hur framgångsrik den är, vilka utvecklingsbehov som finns, hur tillsynen fungerar, hur rättsskyddet tillgodoses och andra relevanta omständigheter.

Underrättelselagstiftningen trädde i kraft den 1 juni 2019. Den ingår i det samordnade genomförandet av målen för skyddet av den nationella säkerheten och försvaret.

Det viktigaste målet med lagstiftningen om underrättelseinhämtning, nämligen att förbättra den nationella säkerheten, har förverkligats, och informationsinhämtningen om hot mot den nationella säkerheten och landets försvar har effektiviserats. Nationellt skapar förmågan att inhämta information genom underrättelseinhämtning också en grund för cybersäkerheten. Genom en heltäckande och oberoende laglighetskontroll upprätthålls förtroendet för underrättelseverksamheten.

För att trygga samhällets säkerhet, de grundläggande och de mänskliga rättigheterna är det viktigt att genomföra riktlinjerna för underrättelseverksamheten som fastställts i statsrådets tidigare redogörelser. Det är också viktigt att lagstiftningen är uppdaterad, att den rättsliga grunden utvecklas så att olika samband identifieras, att också överraskande förändringar i omvärlden beaktas, att den strategiska styrnings- och tillsynsverksamheten ses över, att informationen når den högsta statsledningen och myndigheterna i rätt tid samt att man värnar om förfarandena för rättsskydd och tillsyn.

Nyckelord underrättelseinhämtning, lagstiftning, redogörelser, nationell säkerhet

ISBN PDF 978-952-383-512-2 **ISSN PDF** 2490-0966

Projektnr. SM016:00/2020

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-512-2>

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä

Valtioneuvoston julkaisu 2021:96

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Sisäministeriö
Puolustusministeriö
Oikeusministeriö

Kieli ruotsi **Sivumäärä** 41

Tiivistelmä Selonteossa annetaan selvitys siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Tiedustelulainsäädäntö tuli voimaan 1. kesäkuuta 2019. Se on osa yhteensovitetttua kansallisen turvallisuuden suojaamisen ja maanpuolustuksen tavoitteiden toteuttamista.

Tiedustelua koskevan lainsäädännön keskeisin tavoite, kansallisen turvallisuuden parantaminen, on toteutunut, ja tiedonhankinta kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen kohdistuvista uhkista on tehostunut. Kansallisesti kyky hankkia tietoa tiedustelulla luo osaltaan pohjaa myös kyberturvallisuudesta huolehtimiselle. Kattavalla ja riippumattomalla laillisuusvalvonnalla ylläpidetään tiedustelutoimintaan kohdistuvaa luottamusta.

Yhteiskunnan turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi on tärkeää toteuttaa aiempien valtioneuvoston selontekojen linjaukset tiedustelutoiminnasta sekä varmistaa lainsäädännön ajantasaisuus, kehittää säädöspohjaa keskinäisriippuvuudet tunnistaen, huomioida toimintaympäristön ennakoimattomatkin muutokset, kehittää strategista ohjaus- ja valvontatoimintaa, varmistaa tiedon kulku oikea-aikaisesti valtion ylimmälle johdolle ja viranomaisille sekä huolehtia oikeusturvajärjestelyistä ja valvonnasta.

Asiasanat tiedustelu, lainsäädäntö, selonteot, kansallinen turvallisuus

ISBN PDF 978-952-383-512-2 **ISSN PDF** 2490-0966

Hankenumero SM016:00/2020

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-512-2>

Government report on intelligence legislation

Publications of the Finnish Government 2021:96

Publisher Finnish Government

Group author Ministry of the Interior
Ministry of Defence
Ministry of Justice, Finland

Language Swedish **Pages** 41

Abstract The report examines the functioning, efficiency and effectiveness of civilian and military intelligence legislation, development needs, oversight, safeguarding legal protection as well as other issues relevant to the subject area.

Entered into force on 1 June 2019, the legislation is part of the coordinated objectives to implement the protection of national security and national defence.

The key objective of the legislation, improving national security, has been achieved and information gathering on threats to national security and national defence has become more efficient. At the national level, the capability to gather information through intelligence provides a basis also for ensuring cyber security. Comprehensive and independent oversight of legality helps to maintain trust in intelligence related activities.

In order to ensure security of society and fundamental and human rights, it is important to implement the policies of earlier government reports on intelligence related activities, ensure that legislation is up-to-date, develop the legal basis while recognising interdependencies, take into account also unforeseeable changes in the operating environment, develop strategic guidance and supervision, ensure the timely flow of information to the state leaders, and ensure arrangements and supervision of legal protection.

Keywords intelligence, legislation, reports, national security

ISBN PDF 978-952-383-512-2 **ISSN PDF** 2490-0966

Project no. SM016:00/2020

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-512-2>

Innehåll

1	Inledning	7
2	Verksamhetsmiljön	9
3	Underrättelseverksamheten	12
3.1	Styrning och samordning av underrättelseinhämtningen	13
3.2	Föremålen för underrättelseinhämtning och genomslag	16
3.3	Befogenheter	19
3.4	Samarbete med andra aktörer	24
3.5	Övervakning och rättsskydd	28
3.6	Andra omständigheter som kommit fram	36
3.6.1	Den civila underrättelsemyndighetens brottsbekämpningsuppgifter	36
3.6.2	Resurser	37
4	Sammanfattning	39

1 Inledning

Statsrådets redogörelse till riksdagen om underrättelselagstiftningen verkställer klämmen i riksdagens svar om lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning samt skrivningen om frågan i statsminister Marins regeringsprogram.

Riksdagen förutsätter att regeringen senast före utgången av 2021 lämnar riksdagen en heltäckande, detaljerad redogörelse för hur lagstiftningen om underrättelseverksamhet fungerar, hur effektiv och framgångsrik den är, hur den behöver utvecklas, hur tillsynen och rättsskyddet utfallit samt för andra omständigheter som är relevanta i ärendet (RSv 291/2018 rd - RP 202/2017 rd).

I enlighet med statsminister Marins regeringsprogram kommer regeringen att ge en övergripande redogörelse för underrättelselagstiftningen före utgången av 2021.

Underrättelselagstiftningen trädde i kraft den 1 juni 2019. Lagstiftningen gjordes möjlig genom att bestämmelsen i 10 § 4 mom. i grundlagen som gäller skyddet för konfidentiell kommunikation infördes och lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) stiftades. De centrala bestämmelserna om underrättelseverksamhet finns i 5 a kap. i polislagen (872/2011), lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019).

Det huvudsakliga syftet med underrättelselagstiftningen är att skydda den nationella säkerheten med beaktande av de krav som följer av både grundlagen och de internationella förpliktelser som är bindande för Finland. På grund av underrättelseverksamhetens karaktär begränsas offentligheten för verksamheten och uppgifterna på olika sätt.

Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 4/2020 rd) ger den nya underrättelselagstiftningen bättre möjligheter att upptäcka hot som riktar sig mot den nationella säkerheten och försvaret. Enligt riktlinjerna i redogörelsen ska det säkerställas att lagstiftningen i frågor som gäller den nationella säkerheten och försvaret är uppdaterad.

I statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 4/2021 rd) betonas betydelse av att man i beslutsprocesserna har tillgång till analyserad information inhämtad via underrättelsemetoder. Styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten ska utvecklas vidare och det säkerställs att underrättelseinformationen når fram i rätt tid till alla aktörer som medverkar i skyddet av den nationella säkerheten.

I statsrådets försvarsredogörelse (SRR 8/2021 rd) dras det upp riktlinjer för verkställandet av lagstiftningen om militär underrättelseverksamhet. Befogenheterna enligt lagen om militär underrättelseverksamhet har förbättrat underrättelsesystemets förmåga att skapa en lägesbild och ge en förvarning för beredskapsregleringen.

I Europeiska unionen svarar medlemsstaterna för den nationella säkerheten. Det bör dock beaktas att EU-lagstiftningen utsträcker sig till områden som har direkt eller indirekt betydelse för den nationella säkerheten och behörighetsfördelningen enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU). I statsrådets redogörelse om EU-politiken (SRR 7/2020 rd) lyfts underrättelsesamarbetets betydelse fram bland annat vid motverkandet av hybridhot.

[Under beredningen begärdes olika aktörers synpunkter på underrättelselagstiftningen.](#)

2 Verksamhetsmiljön

Förändringarna i de globala maktstrukturerna, den tilltagande konkurrensen om naturresurser, klimatförändringen, den tekniska utvecklingen och utnyttjandet av artificiell intelligens samt den ojämna fördelningen av hälsa och välfärd är samhällsliga fenomen som påverkar säkerhetsmiljön och den nationella säkerheten och som också inverkar på underrättelseverksamheten.

Enligt underrättelsemyndigheternas observationer riktas aktiv, statlig underrättelseinbämning mot Finland. Under covid-19-pandemin har begränsningarna i rörelsefriheten i någon mån i mer traditionell bemärkelse försvårat utländska aktörers verksamhet, men i synnerhet har verksamheten i datanäten varit aktiv och cyberspionaget har ökat.

Finland utsätts för hybridpåverkan. Påverkan kan utövas inom de politiska, ekonomiska samt militära sektorerna, då bland annat åtgärder riktade mot infrastruktur, information och cybersäkerhet används. Utländska underrättelsetjänster strävar efter att på olika sätt i Finland främja intressen för den stat som de företräder.

Hotet om terrorism bedöms i Finland enligt en fyrstegsskala där hotnivåerna är låg, förhöjd, hög och mycket hög. Hotet om terrorism är i Finland på nivån förhöjd, enskilda aktörer är intresserade av att utföra terrorangrepp. Terrorismsituationen kan påverkas av angrepp på andra håll i västvärlden. Hotnivån har förblivit oförändrad jämfört med i fjol, och det största hotet om terrorangrepp orsakas av enskilda aktörer eller små grupper som stöder högerextremistisk eller radikal islamistisk ideologi. I Finland finns en betydande stödverksamhet för terrorism. Antalet målpersoner i bekämpningen av terrorism är cirka 390.

Finlands militära verksamhetsmiljö omfattar Nordeuropa, särskilt Östersjöregionen och den arktiska regionen. Den militära verksamhetsmiljön är kopplad till den världspolitiska situationen där återgången till maktpolitik har ökat spänningarna. I en eventuell konflikt som omfattar hela Europa bildar Nordeuropa en helhet betraktat ur ett militärstrategiskt perspektiv.

När det gäller den tekniska utvecklingen måste drivandet av nationella intressen med hjälp av rymden och utvecklingen av militära applikationer som utnyttjar cybermiljön beaktas i högre grad än tidigare vid bedömningen av utvecklingen av Finlands säkerhetsmiljö.

Den militära underrättelseinhämtningen strävar efter att på bred basis identifiera och bedöma också nya potentiella kris- och konfliktområden. Vid bedömningen av eventuella militära hot mot Finland är det viktigt att beakta att medvetenheten om verksamhetsmiljön när det gäller Finlands närområden inte ensam ger en tillräckligt tydlig bild som grund för bedömningen. En granskning av den militära förmågan och prognostisering av utvecklingen av den militära verksamheten är en viktig del av den övergripande medvetenheten om verksamhetsmiljön.

Europeiska unionens samarbete i säkerhets- och försvarsfrågor fördjupas, vilket stärker unionen som en självständig aktör och säkerhetsgemenskap. EU:s beredskap för de utmaningar som hotmiljön för med sig samt positionering i stormakts- och teknikkonkurrensen avspeglar sig också på utvecklingen av underrättelsesamarbetet. I EU:s strategi för säkerhetsunionen, som sträcker sig till 2025, och i det anslutande programmet för terrorismbekämpning uppmanar Europeiska kommissionen medlemsländerna att stödja EU:s underrättelse- och lägescentral (EU Intcen) med tillräckliga resurser och genom att tillhandahålla högklassig underrättelseinformation, så att centret effektivare kan bistå medlemsländerna och därmed också stödja beslutsfattandet på unionsnivå. Identifieringen av hot och bemötandet av dem utvecklas också genom samordning av de strategiska synpunkterna på underrättelseinhämtning, men ansvaret för underrättelseverksamheten ligger ändå på medlemsstaterna.

Den världspolitiska utvecklingen återverkar mycket snabbt och även oväntat på Finland, vilket innebär ett växande behov av underrättelsemyndigheternas högklassiga och rättidiga lägesbilder och underrättelseinformation. Samarbetet inom EU och på internationell nivå skapar ofta en ram för Finlands verksamhet och bidrar till att skapa en lägesbild.

- *Den föränderliga säkerhetsmiljön förutsätter ett proaktivt och helhetsbetonat tillvägagångssätt.*
- *Finland bär ansvar för säkerheten i Europa tillsammans med de övriga EU-medlemsstaterna. I EU-samarbetet stöds och kompletteras medlemsstaternas nationella beredskap.*
- *Utbytet av underrättelseinformation mellan EU:s medlemsstater och underrättelsesamarbetet baserar sig på bilateralt och multilateralt frivilligt samarbete som sker utanför EU:s strukturer, dock så att unionens utveckling som säkerhetsaktör stöds. Genom utbyte av underrättelseinformation skyddas den nationella säkerheten och vid vidareöverlåtelse av informationen ska det säkerställas att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses.*

- *Unionen utvecklar sin kapacitet att avvärja hybrid- och cyberhot, inklusive användningen av sanktioner, och i denna verksamhet, liksom till exempel i samarbetet mot terrorism, spelar underrättelsesamarbetet en viktig roll.*

3 Underrättelseverksamheten

Underrättelseverksamheten fördelar sig på den civila underrättelseinhämtning som skyddspolisen genomför och den militära underrättelseinhämtning som Försvarsmaktens underrättelsemyndigheter, huvudstaben och Försvarsmaktens underrättelsetjänst genomför.

Genom underrättelserna inhämtas information om faktorer och fenomen som hotar Finlands nationella säkerhet och tillgodoses informationsbehoven hos Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ledning och myndigheter. Oförutsägbarheten i verksamhetsmiljön framhäver vikten av aktuell informationsinhämtning och utnyttjandet av informationen med tanke på Finlands nationella säkerhet, eller till Finland anknyttande nationell säkerhet, på landets försvar, den militära verksamheten eller samhällets vitala funktioner. Lagstiftningen möjliggör verksamhet till skydd mot allvarliga hot mot den nationella säkerheten och landets försvar.

Syftet med underrättelagstiftningen är att trygga tillgången till den information som behövs för beslutsfattande som gäller den grundlagsenliga samhällsordningen, de grundläggande och mänskliga rättigheter som hör nära samman med den samt andra betydande samhälleliga intressen.

För att få den information som behövs för att syftet ska nås och för att skydda den nationella säkerheten kan individens rättigheter begränsas. En främmande statlig aktör som hotar den nationella säkerheten åtnjuter dock inte grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Den rättsliga grunden för underrättelseverksamheten utgörs av grundlagen och de internationella människorättsförpliktelserna. Bestämmelser om allmänna principer för underrättelseverksamheten finns i 1 kap. i polislagen, i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i lagen om militär underrättelseverksamhet. Principerna är respekt för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, proportionalitet, minsta olägenhet, ändamålsbundenhet och förbud mot diskriminering. Underrättelagstiftningen innehåller rättsskyddsarrangemang för att säkerställa att de principer som styr underrättelseverksamheten förverkligas.

Skyddet av den nationella säkerheten främjar för sin del tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Av denna orsak ska med tanke på målen för och genomförandet av underrättelagstiftningen principerna och underrättelseverksamheten stå i ett balanserat förhållande till varandra.

3.1 Styrning och samordning av underrättelseinhämtningen

Efter att underrättelselagstiftningen trädde i kraft inrättades vid statsrådet en styrnings- och uppföljningshelhet för underrättelseverksamhetens strategiska nivå.

Det centrala syftet med underrättelseverksamheten är att producera aktuell information till stöd för den högsta statsledningens, statsrådets och olika myndigheters beslutsfattande samt information för att skydda aktörer som är av betydelse för den nationella säkerheten och landets försvar mot allvarliga hot som riktas mot dem. I detta syfte fastställs prioriteringar som styr skyddspolisens och militärunderrättelsemyndighetens underrättelseverksamhet. Prioriteringarna för underrättelseinhämtningen bestäms i förhållande till identifierade hot mot den nationella säkerheten och landets försvar.

I prioriteringarna för underrättelseinhämtningen beaktas utvecklingslinjer som är betydelsefulla med tanke på Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och den nationella säkerheten och som det behövs närmare information om till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande. De kan gälla ett visst område eller tema eller en uppsättning av hot som förenar dessa. Inom den militära underrättelseinhämtningen inverkar inte prioriteringarna på republikens presidents beslutanderätt i militära kommandomål och på förfarandet för detta enligt 31 och 32 § i lagen om försvarsmakten (551/2007).

Inrikesministeriet ställer upp prioriteringarna för den civila underrättelseverksamheten i vilka de strategiska målen för den nationella säkerheten beaktas, av dem betonas de viktigaste informationsbehoven när det gäller beredskapen för hot mot den nationella säkerheten. Prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen bereds under ledning av inrikesministeriet i samarbete med skyddspolisen. Under beredningen träffar man alla centrala aktörer som behöver information.

Försvarsministeriet fastställer prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen, där försvarets behov i anslutning till förvarningar betonas. Vid militär underrättelseinhämtning beaktas informationsbehovet för försvarsmaktens ledning samt informationsbehoven hos de myndigheter som med stöd av lag har rätt att begära information, det vill säga republikens presidents kansli, statsrådets kansli, utrikesministeriet och försvarsministeriet. Huvudstaben leder underrättelseverksamheten med iakttagande av prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen.

Innan prioriteringarna för den civila och militära underrättelseinhämtningen ställs upp behandlas de i olika sammansättningar. Syftet med detta arbete är att säkerställa att

prioriteringarna motsvarar informationsbehoven och kraven i den föränderliga hotmiljön. Samtidigt samordnas underrättelsemyndigheternas verksamhet.

Prioriteringarna för underrättelseinhämtningen behandlas förberedelsevis vid utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträde med republikens president. Bestämmelser om behandlingen finns i fråga om militär underrättelseinhämtning i 13 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträde med republikens president delges prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen. Prioriteringarna för den civila och militära underrättelseinhämtningen behandlas förberedelsevis också i den av statsrådets kansli tillsatta samordningsgruppen för underrättelseinhämtning och lägesbild.

Man följer aktivt med hur aktuella prioriteringarna är och hur de genomförs. I anslutning till uppföljningen av prioriteringarna lämnar de ministerier som styr underrättelseverksamheten en gång om året en redogörelse till utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträde med republikens president om prioriteringarna i fråga om föremålen för underrättelseinhämtning. Vid militär underrättelseinhämtning grundar sig förfarandet på 16 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Enligt bestämmelsen kan redogörelsen lämnas också på begäran av utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträde med republikens president eller på försvarsministeriets eget initiativ. I fråga om civil underrättelseinhämtning handlar man inom ramen för etablerad praxis enligt samma principer som det föreskrivs om för förfarandena vid militär underrättelseinhämtning i lagen om militär underrättelseverksamhet. I praktiken kan redogörelsen gälla underrättelseverksamheten också i ett vidare perspektiv.

I anslutning till verkställandet av underrättelselagstiftningen inrättade inrikesministeriet 2019 enheten för nationell säkerhet för nya förvaltningsövergripande uppgifter i anslutning till den nationella säkerheten. I uppgifterna ingår också styrning av den civila underrättelseinhämtningen, övervakning av den civila underrättelseverksamheten och resultatstyrningshelheten för skyddspolisens. Styrprocessen för den civila underrättelseinhämtningen är kopplad till inrikesförvaltningens strategiska styrningsförfarande, inom ramen för vilket skyddspolisens underrättelseverksamhet, uppföljningen, styrningen och övervakningen av den regelbundet behandlas.

Efter att lagen om militär underrättelseverksamhet trädde i kraft inrättades vid försvarsministeriet en tjänst med ansvar för styrningen av den militära underrättelseinhämtningen och en tjänst med ansvar för laglighetskontrollen av verksamheten. Dessutom har det mellan försvarsministeriet och ledningen för den militära underrättelseinhämtningen skapats en process där man kvartalsvis granskar sakhelheter som anknyter till uppföljningen, styrningen och övervakningen av den militära underrättelseinhämtningen.

Samordningen av prioriteringarna och styrningen av den civila och den militära underrättelseinhämtnings har visat sig vara en lyckad lösning för att samordna underrättelseverksamheten och fördela uppgifterna mellan civil och militär underrättelseinhämtning. I 5 a kap. 58 § i polislagen och 15 § i lagen om militär underrättelseverksamhet föreskrivs det på samma sätt om samordningen av underrättelseverksamheten, vilket stöder underrättelsemyndigheternas samarbete.

Underrättelseinhämtnings riktas om på ett ändamålsenligt sätt utifrån den underrättelseinformation som samlats samt i situationer som är svåra att förutse eller överraskande och snabbt eskalerande. Därför är det viktigt att upprätthålla beredskapen för ändringar och en ny bedömning av prioriteringarna. På grund av att underrättelselagstiftningen har varit i kraft så kort tid samlas det framöver mer omfattande erfarenheter av utvecklingsbehoven för prioriteringsprocessen inom underrättelseinhämtnings.

Ministerierna och underrättelsemyndigheterna informerar i enlighet med sina verksamhetsområden riksdagens utskott, i synnerhet underrättelsetillsynsutskottet, om prioriteringarna och beredningen av dem. Informationen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott är mer djupgående än informationen till de övriga utskotten, vilket grundar sig på de uppgifter som föreskrivs för underrättelsetillsynsutskottet i riksdagens arbetsordning (40/2000) och i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

I justitiekanslern i statsrådets laglighetskontroll av styrningen och samordningen av och processen för prioriteringar i underrättelseverksamheten har det säkrats och främjats en med tanke på god förvaltning och rättsordningen hållbar praxis för den strategiska styrningen.

- *Det ligger i det nationella intresset att bereda sig på förändringar i hoten och förhindra att de ökande riskerna realiserar. I detta syfte säkerställs det att underrättelseinformation med hjälp av samarbetsstrukturerna ges i rätt tid och regelbundet till statsledningen, statsrådets ministerutskott och säkerhetsmyndigheterna.*
- *Samordningen av inriktningen av underrättelseverksamheten förbättrar på längre sikt betydelsen av informationsinhämtnings, informations träffsäkerhet och verksamhetens genomslag.*
- *Styrningsförfarandena på statsrådsnivå är förenade med ett strategiskt helhetsansvar. De styrande instanserna beaktar behoven hos statsledningen och de centrala kunderna för informationsinhämtning samt säkerställer att verksamheten är rätt riktad och samhällsligt acceptabel. Inom ramen för gällande lagstiftning utvecklas styrningen av underrättelseverksamheten och intensifieras samarbetet.*

- *Samordningen på statsrådsnivå när det gäller utvecklingen av styrningen av underrättelseinhämtningen är av central betydelse vid snabba ändringar i styrningen. Underrättelseinhämtning kan också riktas i enlighet med ett omedelbart behov.*
- *Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträde med republikens president är en viktig aktör i beaktandet av utrikes- och säkerhetspolitiskt betydande utvecklingslinjer vid underrättelseinhämtningen och uppföljningen av genomförandet av den.*
- *Underrättelseinformation om hot är av betydelse också för de aktörer inom den privata sektorn som underhåller samhällets kritiska infrastruktur.*

3.2 Föremålen för underrättelseinhämtning och genomslag

Intressen som skyddas genom underrättelseinhämtning är den demokratiska stats- och samhällsordningen, statsledningens handlingsfrihet, den territoriella integriteten, befolkningens levnadsbetingelser, de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt samhällets vitala funktioner och Finlands ekonomiska och internationella intressen.

De bestämmelser som hänför sig till föremålen för underrättelseinhämtning och förutsättningarna för att befogenheterna ska kunna utövas förpliktar till att inrikta underrättelseinhämtningen på sådan verksamhet som anges i lag. Avsikten är att identifiera aktörer och verksamhet, personer samt statliga eller militära aktörer som hotar den nationella säkerheten. Den verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtningen kan när den konkretiseras bli allmänfarlig verksamhet eller så kan den härstamma från ett land utanför Finland och utgöra ett hot mot Finland. En främmande stats verksamhet, som definieras i lagstiftningen om underrättelseinhämtning, utgör på grund av sin karaktär ett särskilt hot mot Finlands självbestämmanderätt, och det ska vara möjligt att inhämta tillräckligt med information om den.

Föremålen för den civila underrättelseinhämtningen, det vill säga hoten, definieras på ett enhetligt sätt i 5 a kap. 3 § i polislagen och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Föremålen för den militära underrättelseinhämtningen definieras i 4 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Civil och militär underrättelseinhämtning kan riktas mot delvis jämförbara föremål, vilket beaktas vid samordningen av underrättelseverksamheten. Dessa föremål hänför sig till massförstörelse-

vapen, kriser som hotar internationell fred och säkerhet, verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser samt verksamhet som hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och vid annan internationell verksamhet samt till samhällets vitala funktioner.

Underrättelseinhämtning kan riktas mot statliga och icke-statliga aktörer. Information kan inhämtas proaktivt i Finland och utomlands om de föremål för underrättelseinhämtning som anges i lagen. Underrättelseinhämtning kan riktas mot hotande organisationsverksamhet utan någon uttrycklig koppling till en viss person. Det är nödvändigt att inhämta information i datanäten. I synnerhet har lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning fört med sig nya verktyg för utförandet av de mest traditionella uppgifterna, såsom terrorismbekämpning och kontraspionage. I den nya lagstiftningen betonas underrättelseverksamhetens betydelse i den civila underrättelsemyndighetens, skyddspolisens, verksamhet.

En statlig aktör definieras i 2 § 6 punkten i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i 10 § 13 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet. En statlig aktör är en identifierad myndighet i en främmande stat eller en med en sådan jämförbar aktör samt den som är i dennes tjänst eller lyder under och styrs av denne. Identifieringen av statliga aktörer är kärnkompetens i underrättelsemyndigheternas verksamhet.

Det kan vara svårt att förutse och identifiera säkerhetsrelaterade hot. Ofta sammanhänger hoten med varandra och blandas ihop när den som hotar försöker skyla över verksamhetens verkliga natur och syften. Metoderna visar sig som allt från desinformation till militär verksamhet och även genom samordnad gemensam användning av dessa. Hoten mot den nationella säkerheten, såsom hybrid- och cyberhot, kan vara mångfasetterade och utsträckas till att gälla flera förvaltningsområden eller på bred front påverka samhällets funktioner när de riktar sig mot den kritiska infrastrukturen. I en digital miljö kan en enskild sak utvidgas till att hota samhällets vitala funktioner. Vid civil och militär underrättelseinhämtning har föremålen för underrättelseinhämtningen trots sin noggranna avgränsning visat sig vara fungerande med tanke på hur allvarliga hoten är, så att lagstiftningen har möjliggjort en förutseende och i nuläget tillräckligt omfattande informationsinhämtning om hoten på det sätt som verksamhetsmiljön förutsätter. Definitionen av föremålen för underrättelseinhämtning formar sig med tiden med beaktande av den föränderliga säkerhetsmiljön och den helhet av funktioner och intressen som ska skyddas med tanke på samhällets funktionsförmåga.

Prioriteringarna för de civila och militära underrättelsemyndigheterna styr inriktningen av underrättelseinhämtningen och information inhämtas på basis av hot. På en mer strategisk nivå behövs information från Finland och utlandet för statsledningens utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattande samt för beslutsfattandet hos de aktörer

som ansvarar för den nationella säkerheten och landets försvar. Det är viktigt att information som är av betydelse för avvärjandet av hot mot den nationella säkerheten och landets försvar och som har verifierats och analyserats ges av underrättelsemyndigheterna i rätt tid till beslutsfattarna och säkerhetsmyndigheternas förfogande för att skapa en lägesbild, säkerställa verksamhetsförutsättningarna och till skydd mot hoten eller för att begränsa skadorna samt för att producera mervärde för beslutsfattandet. I de fall där det enligt lagstiftningen är nödvändigt med tanke på försvarsmaktens verksamhet och skyddandet av den nationella säkerheten kan underrättelsemyndigheterna lämna ut information om hot till företag och privata sammanslutningar, vilket är till nytta för aktörernas egen verksamhet och i vidare bemärkelse för samhället. Nyttan och konsekvenserna av den information om hot som fåtts genom underrättelseinhämtning och som analyserats är med tanke på samhällsekonomin i Finland är det dock för tidigt att bedöma i detta skede.

Det samhälleliga genomslaget uppkommer av en rättidig lägesbild och föregripande åtgärder som vidtagits i tillräckligt god tid. Det är fråga om att upprätthålla samhällets vitala funktioner och skydda dem mot allvarliga hot mot den nationella säkerheten delvis genom gemensamma åtgärder. Lagstiftningen möjliggör tillräcklig informationsinhämtning för att den civila och den militära underrättelsemyndigheten ska kunna utföra sina uppgifter i fråga om funktioner som har betydelse med tanke på statens självbestämmanderätt, stabiliteten i samhället och de investeringar som görs i samhällsekonomin. De föremål för underrättelseinhämtning som anges i lagstiftningen om underrättelseinhämtning kan anses vara ändamålsenliga.

- *Det är viktigt att underrättelselagstiftningen svarar mot förändringarna i verksamhetsmiljön och oförutsedda situationer genom tidsenliga definitioner av föremålen för underrättelseinhämtning och de intressen som ska skyddas.*
- *Lagstiftningen utvärderas och utvecklas med tiden på det sätt som de hot som uppkommer i verksamhetsmiljön, utvecklingen av internationell rätt och internationella avtal samt erfarenheter och iakttagelser av lagstiftningens genomslag och brister förutsätter. Underrättelsemyndigheternas funktionsförmåga säkerställs med tanke på oförutsedda situationer också genom lagstiftning.*
- *Det är viktigt med föregripande beredskap för statliga aktörers verksamhet som hotar den nationella säkerheten och för förhindrande av åtgärder som förbereder för sådan verksamhet.*

3.3 Befogenheter

Med metoder för underrättelseinhämtning som underrättelsemyndigheterna använder avses de befogenheter som föreskrivits för myndigheterna och som utövas i hemlighet för dem som är föremål för metoderna. En förutsättning för underrättelseverksamhet är inte att den aktör som ligger bakom den hotfulla verksamheten har identifierats vid den tidpunkt då en metod för underrättelseinhämtning börjar användas. Metoder för underrättelseinhämtning används för att uppnå ett godtagbart mål, för att skydda den nationella säkerheten eller för att tillgodose försvarets behov.

Underrättelsemyndigheternas inhämtande av information baserade sig tidigare på utövandet inom Finlands territorium av de befogenheter i polislagen som gäller förhindrande och avslöjande av brott. Metoderna för underrättelseinhämtning grundar sig i metodiskt hänseende delvis på de hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel som föreskrivits för brottsbekämpningsmyndigheterna, men vid underrättelseinhämtning är utövandet av befogenheterna inte bundet till en brottsmisstanke. När befogenheter utövas i underrättelsesyfte rör det sig inte om åtgärder som syftar till att förhindra, avslöja eller utreda brott utan det är fråga om att skydda den nationella säkerheten. Brottsbekämpningsmyndigheternas befogenheter till mer omfattande informationsinhämtning kan utredas separat, eftersom befogenheterna att inhämta information vid kriminalunderrättelseinhämtning för närvarande är kopplade till ett identifierat brott och en identifierad person, och frågan har aktualiserats under remissbehandlingen.

De metoder för underrättelseinhämtning som ingår i befogenheterna att inhämta underrättelser kompletterar varandra. Uppnåendet av resultat vid informationsinhämtningen i fråga om de föremål som definieras i lagstiftningen baserar sig också på att metoderna för underrättelseinhämtning är effektiva och på möjligheten att beakta teknikutvecklingen.

Vid civil och militär underrättelseinhämtning används delvis samma metoder, och befogenhetsbestämmelserna om dem är i hög grad samordnade på grund av den likartade verksamheten. Med underrättelseinhämtningsmetoderna tryggas den verkliga förmågan att upptäcka och kartlägga företeelser, situationer och hot i ett tidigt skede. Befogenheterna för underrättelseinhämtning gör det möjligt att inhämta information som är väsentlig och kritisk med tanke på den nationella säkerheten också från utlandet och från föremål utan samarbete med den stat inom vars område underrättelseverksamheten bedrivs. All den information som behövs finns inte tillgänglig enbart inom Finland, eftersom den nationella och internationella verksamhetsmiljön är sammanflätade med varandra.

Ändringen av 10 § i grundlagen var en central förutsättning för att man ska kunna ingripa i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, såsom bestämmelserna om underrättelseinhämtning avseende datatrafik, och rättsläget ändrades i fråga om skyddet för förtroliga meddelanden utan ingrepp i det grundlagstryggade hemfridsskyddet.

Bestämmelser om metoder för underrättelseinhämtning finns i 5 a kap. i polislagen och i 4 kap. i lagen om militär underrättelseverksamhet. Jämfört med den övriga lagstiftningen om hemligt inhämtande av information föreskrevs som nya metoder kopiering, kopiering av försändelser, kvarhållande av försändelser för kopiering, platsspecifik underrättelseinhämtning samt helheten om underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Inom den civila underrättelseinhämtningsområdet möjliggjordes underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och i situationer när det är nödvändigt och informationen inte kan inhämtas med någon annan metod, underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Befogenheterna för underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och underrättelseinhämtning som avser datatrafik som metoder för civil underrättelseinhämtning är den mest betydande förändringen jämfört med tidigare. Metoder som används endast vid militär underrättelseinhämtning är radiosignalspaning och underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem.

De krav som ställs i underrättelseslagstiftningen är noggrant avgränsade för bedömningen av de allmänna och särskilda förutsättningarna och för ibruktagandet av en underrättelseinhämtningsmetod när det är fråga om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten eller är viktig med avseende på ett militärt underrättelseuppdrag. Förutsättningarna hänför sig till yrkandet om användning av metoden och till beslutet där det ska anges nödvändigheten, hur viktig informationen är, det föremål eller den verksamhet för informationsinhämtningen som anges i lag och karaktären för den verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Innan en metod för underrättelseinhämtning börjar användas ska förutsättningarna visas för den som beslutar om användningen av metoden i fråga, vilket innebär att man med metoden kan antas få viktig information om den verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtningen. Underrättelseinhämtning kan riktas mot en person som har ett identifierat samband med verksamhet som orsakar hot mot den nationella säkerheten. I fråga om statliga aktörer ska användningen av en metod för underrättelseinhämtning vara behövlig.

Metoder för underrättelseinhämtning får inte riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur, med undantag för möjligheten att vid underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden inrikta metoden på ett sådant utrymme i ett enskilt fall. Befogenheterna för underrättelsemyndigheternas underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden har på en ny nivå gjort det möjligt att upptäcka

och inhämta information om allvarliga hot som riktar sig mot Finlands nationella säkerhet och som har internationellt ursprung eller kommer från utlandet. Det är viktigt att informationsinhämtning har möjliggjorts genom användning av metoder för underrättelseinhämtning, även om verksamheten är förenad med utrikespolitiska dimensioner och risker i den praktiska verksamheten. Vid skyddspolisen har det operativa beslutsfattandet inom underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och därmed ansvaret anvisats chefen för skyddspolisen i enlighet med 5 a kap. 39 § i polislagen. Vid sådan underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och som skyddspolisen utför tillämpas inte 5 a kap. 44 § i polislagen, vilket innebär att den information som fåtts vid sådan underrättelseinhämtning inte lämnas ut för brottsbekämpning. Vidare tillämpas på underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden inte 5 a kap. 47 § i polislagen om underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning. På detta sätt förhindras att underrättelseinhämtningen kommer till en främmande stats kännedom. På motsvarande sätt har det operativa beslutsfattandet och ansvaret i fråga om militär underrättelseinhämtning utomlands i enlighet med 64 § i lagen om militär underrättelseverksamhet anvisats huvudstabens underrättelsechef, och begränsningarna i fråga om utlämnande av information för brottsbekämpning och anmälan om användning av metoder för underrättelseinhämtning finns i 79, 80 och 89 § i den lagen.

För skyddet av den nationella säkerheten är det med beaktande av 10 § i grundlagen inte möjligt att genom vanlig lag föreskriva om åtgärder som ingriper i hemfriden. Det förbud i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning, som föreskrivs i 5 a kap. i polislagen, mot att rikta en metod för underrättelseinhämtning mot ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot att vidta andra åtgärder i ett sådant utrymme innebär att förberedelse av verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten blir utom räckhåll för informationsinhämtning. Detta har betydelse för den rättidiga säkerhetslägesbilden och för det samhälleliga genomslaget som via lägenhetsbilden kan nås genom myndighetsåtgärder. Med tanke på avvärjandet av hot mot den nationella säkerheten är det motiverat att följa upp omfattningen av befogenheterna och huruvida de är tillräckliga med tanke på balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och säkerhetsaspekterna. De hot mot den nationella säkerheten som avvärjs med hjälp av underrättelseinhämtning är till sin samhälleliga betydelse allvarligare än de hot som hänför sig till brottsbekämpningen.

Underrättelseinhämtning som avser datatrafik kompletterar som metod användningen av de andra metoderna för underrättelseinhämtning. Som helhet kan underrättelseinhämtning som avser datatrafik anses omfatta behandling av tekniska data samt underrättelseinhämtning som riktar sig mot datatrafiken både hos statliga och hos andra än statliga aktörer. Bestämmelserna om underrättelseinhämtning som avser datatrafik täcks av uttryckliga bestämmelser om att den inte är en allmän och oriktad

uppföljning av datatrafiken. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte riktas mot ett meddelande vars avsändare och mottagare befinner sig i Finland, vilket innebär att när underrättelseinhämtning som avser datatrafik utförs ska den ena parten befinna sig utanför Finland.

I 66 § i lagen om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om behandlingen av tekniska data för inhämtning av information som gäller datatrafik, vilken föregår den egentliga underrättelseinhämtningen som avser datatrafik. I bestämmelsen definieras inte kortvarigheten för insamlingen av tekniska data närmare, och definitionen fastställs i domstolen. Med beaktande av karaktären för de uppgifter som ska inhämtas och verksamheten har kortvarigheten visat sig vara problematisk.

Dessutom kan det tillstånd som behövs för insamling av tekniska data vara i kraft en kortare tid än den egentliga underrättelseinhämtningen som avser datatrafik, vilket leder till att tillståndsansökan ska förnyas. Tillståndets giltighetstid borde samordnas med tillståndstiden på sex månader för den egentliga underrättelseinhämtningen som avser datatrafik.

För närvarande får information som fåtts genom behandling av tekniska data användas endast för att hitta en sådan del av ett kommunikationsnät som är av betydelse med tanke på underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Vid behandlingen av tekniska data har man dock identifierat att det fås uppgifter som kunde användas som sökbegrepp också vid egentlig underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt vid preciseringen och utvecklingen av de sökbegrepp som ska användas. Användningen av tekniska data som sökbegrepp skulle ytterligare begränsa den information som fås, noggrannare fokusera på objektet och effektivisera verksamheten. Detta skulle minska onödigt ingripande i individens rättigheter.

Genom att utnyttja befogenheterna i den nya lagstiftningen har skyddspolisens och den militära underrättelseinhämtningens verksamhet i princip blivit effektivare, eftersom man med de tidigare befogenheterna inte effektivt på ett tillräckligt tidigt stadium kunde inhämta information om hot som äventyrar den nationella säkerheten och vidta föregripande åtgärder. Befogenheterna för underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden gör det möjligt att bättre än tidigare inhämta information om hot av internationellt ursprung som riktar sig mot Finland. Bestämmelserna har formulerats på ett ändamålsenligt sätt med tanke på uppnåendet av målen för underrättelseinhämtningen. Förutsättningarna för utövande av befogenheterna för underrättelseinhämtning och förutsättningarna för fortsatt användning av erhållen information ska hållas åtskilda.

Förändringar i verksamhetsmiljön, resursnivån samt verksamhetens sekretessbelagda karaktär påverkar verkställandet av underrättelselagstiftningen och skyddet av det. Ett

avslöjande av underrättelseinhämtning kan orsaka fara för den tjänsteman som utför underrättelseinhämtningen och tjänstemannens samarbetspart, informationskälla, liv eller hälsa samt äventyra det internationella samarbetet inom underrättelseverksamheten och till och med orsaka fara för den nationella säkerheten. För att skydda den operativa verksamheten gör lagstiftningen möjlig en samordning av användningen av metoder för underrättelseinhämtning mellan underrättelsemyndigheterna, centralkriminalpolisen och andra myndigheter i syfte att trygga arbetarskyddet och förhindra att metoder och planer avslöjas. Information om det praktiska genomförandet av samordningen är sekretessbelagd.

Underrättelsemyndigheternas förmåga att inhämta information i hemlighet för den som är föremål för underrättelseinhämtningen och om verksamhet som överskrider statsgränserna och hotar Finlands nationella säkerhet har förbättrats. Vid utvecklandet av befogenheterna enligt lagstiftningen måste man beakta utvecklingen av ny teknik, som ofta tryggar integritetsskyddet bättre än tidigare, men som å andra sidan också möjliggör att olaglig verksamhet eller verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten hemlighålls.

- *Underrättelseinhämtning är en funktion stadd i utveckling och betydelsen av metoderna för underrättelseinhämtning kan antas öka i framtiden när information inhämtas om allvarliga hot som riktas mot samhället och dess kritiska funktioner.*
- *I en globalt nätverksbaserad värld är det nödvändigt med underrättelseinhämtning i datanäten.*
- *Genom att de metoder för underrättelseinhämtning som används inom och utanför Finlands territorium är tidsenliga tillgodoses de krav som verksamhetsmiljön ställer. Skyddandet av den nationella säkerheten och beredskap för och bemötande av militära hot kräver att myndigheternas prestationsförmåga är på den nivå som verksamhetsmiljön förutsätter. Den tekniska utvecklingen ska beaktas.*
- *Underrättelsemyndigheternas prestationsförmåga påverkas av de tillgängliga metoderna för underrättelseinhämtning och deras effektivitet. Föremålet för underrättelseinhämtningen hemlighåller sin verksamhet och verksamheten kan överskrida statsgränserna. Grunderna för utövandet av befogenheterna ska göra det möjligt att upptäcka hotet och inhämta information i ett så rättidigt skede som möjligt och på en tillräcklig nivå.*
- *Med tanke på avvärijandet av allvarliga hot mot den nationella säkerheten är det motiverat att följa upp hur metoderna för underrättelseinhämtning riktas och de förbud och begränsningar som gäller användningen av dem samt bedöma behoven att utveckla befogenheterna.*

3.4 Samarbete med andra aktörer

Samarbetet mellan civila och militära underrättelsemyndigheter grundar sig på 5 a kap. 54 § i polislagen och 17 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Lagstiftningen möjliggör samarbete mellan underrättelsemyndigheterna för en ändamålsenlig skötsel av civil och militär underrättelseverksamhet samt informationsutbyte i behövlig omfattning mellan underrättelsemyndigheterna. Samarbetet har visat sig ge resultat.

Enligt underrättelagstiftningen ska underrättelsemyndigheterna agera i samarbete med andra myndigheter. Med stöd av 5 a kap. 55 § i polislagen ska skyddspolisen och med stöd av 18 § i lagen om militär underrättelseverksamhet ska militärunderrättelsemyndigheterna enligt behov agera i samarbete med andra myndigheter för att den civila underrättelseinhämtningen och den militära underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt. För att genomföra sitt underrättelseuppdrag får underrättelsemyndigheterna lämna ut uppgifter till andra myndigheter, om det behövs för att skydda den nationella säkerheten eller med tanke på landets försvar.

Underrättelsemyndigheternas samarbete med andra myndigheter har i allmänhet visat sig vara fungerande och etablerat. Samarbetet har gett mervärde också för skötseln av andra än underrättelsemyndigheternas lagstadgade uppgifter. I vissa fall kan dock lagen om militär underrättelseverksamhet eller 5 a kap. i polislagen eller någon annan lagstiftning medföra begränsningar för det praktiska samarbetet. Samarbetet kan vidareutvecklas genom att man ser till att författningsgrunden är uppdaterad. Situationen bedöms utifrån de erfarenheter som samarbetet ger och de problem som uppstår.

Hot bekämpas också med hjälp av internationellt underrättelse- och säkerhetssamarbete på det sätt som föreskrivs i 5 a kap. 57 § i polislagen och i 20 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Med tanke på syftet med lagstiftningen har det varit viktigt att möjliggöra samarbete i funktionellt hänseende och för att upprätthålla samhällets vitala funktioner, delvis genom gemensamma åtgärder. Utvecklingen av samarbetet ökar det internationella informationsutbytet, vilket stöder skötseln av underrättelsemyndigheternas uppgifter. Vid användningen och utlämnandet av information som fåtts från utländska säkerhets- och underrättelsetjänster iaktas de begränsningar och villkor som den utlämnande parten ställer. För underrättelsemyndigheterna är det viktigt att information som fås av myndigheter utnyttjas som en del av informationsinhämtningen i samband med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Rätten att få uppgifter med stöd av 5 a kap. 50 § i polislagen och 104 § i lagen om militär underrättelseinhämtning gäller också privata sammanslutningar, vilket är av betydelse bland annat vid identifieringen av föremålet så att informationsinhämtningen kan riktas och göras effektiv.

Med stöd av 4 kap. 2 § 1 mom. i polislagen har polisen rätt att av myndigheterna få information för skötseln av sina uppgifter, om överlämnandet av informationen inte har begränsats eller förbjudits i lagstiftningen. Skyddspolisens tidigare rätt att få information i anknytning till befogenheterna att utföra förundersökning förändrades när befogenheterna att utföra förundersökning slopades i och med att underrättelselagstiftningen trädde i kraft. Helheten för skyddspolisens rätt att få uppgifter bör i fortsättningen granskas med tanke på förmågan att skydda den nationella säkerheten samt skyddspolisens uppgifter för att förhindra vissa brott, spionage och högförräderibrott. Tillgången till information har betydelse också med tanke på de terroristhot som hänför sig till den nationella säkerheten och förebyggandet av internationell terrorism. I fortsättningen kan det utredas i vilken mån det med tanke på den nationella säkerheten i lagstiftningen ställs hinder för underrättelsemyndigheternas nödvändiga tillgång till information.

Under användningen av en metod för underrättelseinhämtning kan man få information om händelser som förutsätter brottsbekämpningsåtgärder. Av skäl som hänför sig till rättssäkerheten är utgångspunkten att information som inhämtats genom befogenheter för underrättelseinhämtning endast används för att skydda den nationella säkerheten. Underrättelsemyndigheterna har skyldighet eller rätt att anmäla ett allvarligt brott som upptäcks medan vilken som helst metod för underrättelseinhämtning används till centralkriminalpolisen eller någon annan behörig myndighet på det sätt som anges i 5 a kap. 44 § i polislagen och 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik samt i 79 och 80 § i lagen om militär underrättelseverksamhet, med beaktande av allvarlighetsgraden hos det brott som kan antas ha begåtts eller är på färde (brandväggsbestämmelserna). I fråga om den civila underrättelsemyndigheten ska enligt 50 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019) på utlämnande för brottsbekämpning av uppgifter som fåttts med hjälp av en metod för underrättelseinhämtning tillämpas 5 a kap. 44 § i polislagen och rätten enligt 55 § i det kapitlet att lämna ut information till andra myndigheter eller företag och andra sammanslutningar gäller inte personuppgifter. Vid utlämnandet av uppgifter är det fråga om ett undantag från principen om ändamålsbundenhet. I egenskap av laglighetsövervakare för underrättelseverksamheten har underrättelsetillsynsombudsmannen framfört ett ställningstagande i fråga om sätten hos andra myndigheter att använda uppgifter som fåttts genom metoder för underrättelseinhämtning som är förenliga med det ursprungliga användningsändamålet; förhindrande, avslöjande och utredning av brott som hotar den nationella säkerheten kan anses vara sådana sätt att använda uppgifterna som är förenliga med det ursprungliga ändamålet med de uppgifter som inhämtats med hjälp av underrättelseinhämtningsmetoder. Tillämpningen och funktionen av brandväggsbestämmelserna och laglighetskontrollens ställningstaganden i anslutning till brandväggar ska i fortsättningen följas upp noggrant och bedömas. Riksdagens justitieombudsman har på eget initiativ tagit upp frå-

gan om tolkning av bestämmelserna om brandväggar till utredning och meddelat beslut i frågan (23.11.2021, EOAK/289/2021). Justitieombudsmannen konstaterar i sitt beslut att skyddet för privatlivet och personuppgifter tryggas i grundlagen och att det i fråga om ändamålsbundenheten inte kan göras tolkningar som försvagar de grundläggande fri- och rättigheterna. Överlåtande av information som fåtts med underrättelseinhämtningsmetoder till brottsbekämpningen innebär ett undantag från ändamålsbundenheten, och brandväggsbestämmelserna i underrättelselagarna visar med vilka förutsättningar information som fåtts med underrättelseinhämtningsmetoder ska, får eller inte får lämnas ut för brottsbekämpning. Rättsskyddsgarantierna är när underrättelseinformation leder till en brottsprocess samt när information som fåtts med underrättelseinhämtningsmetoder bevaras och sparas för andra ändamål än underrättelseinhämtning knutna till brandväggsbestämmelserna. Justitieombudsmannen anser att underrättelsetillsynsombudsmannens ställningstagande inte kan anses vara rättsligt godtagbart.

När underrättelsemyndigheten till brottsbekämpningen meddelar information som fåtts genom en underrättelseinhämtningsmetod ankommer det på mottagaren av informationen att bedöma om tröskeln för förundersökning överskrids. Innan en förundersökning inleds, en förundersökningsåtgärd vidtas eller en åtgärd som syftar till att förhindra ett brott vidtas ska den behöriga myndigheten underrätta underrättelsemyndigheten om detta med stöd av 5 a kap. 44 § i polislagen eller 81 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Förundersökning är till sin karaktär mer offentlig verksamhet än underrättelseinhämtning.

På grund av lagstiftningens korta tillämpningstid är det ännu för tidigt att till alla delar dra några närmare slutsatser. Inom underrättelseverksamheten är föremålet för informationsinhämtningen verksamhet som utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller landets försvar, vilket kan utövas bland andra av en främmande stat för vars räkning en grupp av personer eller en person som orsakar hotet agerar. Vid laglighetskontrollen fästs särskild uppmärksamhet vid att befogenheterna för underrättelseinhämtning inte används för att kringgå bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information eller hemliga tvångsmedel. Underrättelseverksamheten och förutsättningarna enligt lagstiftningen för att utöva befogenheterna i fråga om den skiljer sig till sin karaktär och sina befogenheter från situationer där föreskrivna hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel kan användas. Befogenheter enligt tvångsmedelslagen kan utövas endast av en förundersökningsmyndighet som är fristående från underrättelsemyndigheterna.

Underrättelsemyndigheternas fungerande samarbete med de övriga säkerhetsmyndigheterna är viktigt och nödvändigt på grund av den hotmiljö som hänför sig till den nationella säkerheten samt för utförandet av andra myndigheters uppgifter i anslut-

ning till den nationella säkerheten. För att avvärja hot är det nödvändigt att myndigheterna utbyter information med varandra. Information behövs för att skapa en gemensam och myndighetsspecifik lägesbild och för att rikta myndigheternas verksamhet.

Ur underrättelsemyndigheternas synvinkel är samarbetet med företag och privata sammanslutningar en del av ett ändamålsenligt genomförande av underrättelseverksamheten. Företagen och sammanslutningarna är aktörer i utvecklingen av teknik och programvara, och dessutom kan underrättelsemyndigheterna utnyttja dessa aktörers kunskaper och färdigheter i sin verksamhet. Dessutom gör till exempel 111 § i lagen om militär underrättelseverksamhet och 5 a kap. 43 § i polislagen det möjligt för underrättelsemyndigheterna att för skötseln av sina uppgifter anlita en utomstående sakkunnig vid undersökning av upptagningar som uppkommit i underrättelseverksamheten under de förutsättningar som anges i lagen.

Teleföretagen har i enlighet med 5 a kap. 51 § i polislagen och 96 § i lagen om militär underrättelseverksamhet skyldighet att i sitt telenät i Finland göra de kopplingar som behövs för teleavlyssning och teleövervakning samt att ställa de uppgifter, redskap och den personal till underrättelsemyndigheternas förfogande som behövs för utförandet av teleavlyssningen. På grund av ny teknik måste den teknikneutrala biståndsskyldigheten för andra tjänsteleverantörer än teleföretag bedömas med tanke på förmågan att skydda den nationella säkerheten och i synnerhet att avvärja cyberhot. Teleföretag är också skyldiga att lagra vissa förmedlingsuppgifter för myndigheternas behov på det sätt som föreskrivs i 157 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014). Bestämmelser om användningen av dessa uppgifter finns i 5 a kap. 53 § i polislagen och i 103 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. I fråga om underrättelseinhämtning som avser datatrafik har särskilda skyldigheter ålagts dataöverförarna, i praktiken teleföretagen.

I 5 a kap. 52 § i polislagen och 99 § i lagen om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om ersättning av teleföretags kostnader för biträde av underrättelsemyndigheten och lämnande av information. Med stöd av 100 § i lagen om militär underrättelseinhämtning har dataöverförare rätt att få ersättning för sådant i 97 § avsett bistående av en militärunderrättelsemyndighet i anslutning till underrättelseinhämtning som avser datatrafik och för sådant lämnande av information som avses i 98 § i fråga om ett kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns. När det gäller ersättande av kostnader har det under den tid lagstiftningen har tillämpats inte framkommit några nya grunder för att ändra den lösning som antagits i lagstiftningen. I fortsättningen ska helheten bedömas med beaktande av den tekniska utvecklingen.

När det gäller underrättelseinhämtning som avser datatrafik görs den väsentliga kopplingen till en del av det allmänna kommunikationsnätet av den som utför kopplingen. Utförandet av kopplingarna har fungerat väl. Det är dock fråga om verksamhet av ett

nytt slag som kräver vidareutveckling. Kontinuiteten för kopplandet ska tryggas i alla situationer och lagstiftningen ska vara tydlig i fråga om beredskapen.

Syftet med samarbetet är att effektivisera varje myndighets verksamhet och förmåga att svara mot hot när en enskild aktörs befogenheter och resurser allena visar sig vara otillräckliga. Utövandet av vissa myndighetsbefogenheter förutsätter åtgärder av en privat aktör.

Ur samhällelig synvinkel är samarbetet betydelsefullt med tanke på funktioner som är beroende av varandra och som anknyter till skyddandet av den kritiska infrastrukturen.

- *Underrättelsemyndigheternas samarbete är fungerande på de olika verksamhetsnivåerna. Resurserna bestämmer hur samarbetet fungerar och dess nivå. Verksamhetens resultat och genomslag möjliggörs av att resursnivån upprätthålls på den nivå som verksamhetsmiljön kräver.*
- *Med tanke på det samhällliga genomslaget ger underrättelsemyndigheternas inbördes funktionella samarbete och samarbete med andra myndigheter samt möjligheten att berätta om hot ett mervärde vid skyddandet av den nationella säkerheten.*
- *Fungerande brandväggsbestämmelser är motiverade med tanke på samhällets helhetsintresse samt beaktandet av brottsoffer och de grundläggande fri- och rättigheterna.*
- *Behovet av att precisera lagstiftningen om informationsutbytet mellan underrättelsemyndigheterna och andra myndigheter utreds.*

3.5 Övervakning och rättsskydd

I utvidgningen av underrättelsemyndigheternas ansvar och funktioner ingår övervakning av hur befogenheterna för hemlig underrättelseinhämtning utövas. Lagstiftningen möjliggör noggrant avgränsat ingripande i skyddet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, i synnerhet när det gäller skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen. Genom övervakningen av underrättelseverksamheten tryggas de grundläggande fri- och rättigheterna inklusive individens rättsskyddsgarantier enligt 21 § i grundlagen.

I enlighet med de allmänna kriterier som fastställts i rättspraxis av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska lagstiftaren och den offentliga makten ständigt se till att befogenheterna för underrättelseinhämtning hålls inom ramen för domstolens avgöranden.

På grund av dess känsliga karaktär omfattas underrättelseverksamheten av en i princip omfattande sekretess, som sträcker sig också till all övervakningsverksamhet. Sekretessen som helhet för underrättelsemyndigheterna, föremålet för underrättelseinhämtningen, domstolen, dem som framställt en begäran om undersökning eller klagandena samt partsoffentligheten och den allmänna offentligheten bestäms i enlighet med polislagen, lagen om militär underrättelseverksamhet, lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Sekretessen för informationsinhämtningen har samband med bland annat underrättelsetjänstemännens arbetarskydd och skyddandet av informationskällor. Bestämmelser om underrättelsemyndigheternas behandling av personuppgifter som de förfogar över finns i två sektorspecifika lagar, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019) och lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten (332/2019), och i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018).

För underrättelseverksamheten gäller principerna om respekten för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet samt principerna om ändamålsbundenhet och förbudet mot diskriminering. För att säkerställa att de principer som styr underrättelseverksamheten förverkligas innehåller underrättelselagstiftningen förhandsarrangemang och arrangemang i efterhand som gäller rättsskyddet. Redan de detaljerade och noggrant avgränsade bestämmelserna om verksamheten och övervakning av den förebygger effektivt att behörigheten missbrukas. Bestämmelserna om föremålen för underrättelseinhämtning och befogenheterna samt kraven på innehållet i och dokumenteringen av beslutsfattandet gör en noggrann övervakning möjlig av att verksamheten är lagenlig. Detta gäller också laglighetskontrollen av den underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden. En central princip hos underrättelsemyndigheterna är att man i fråga om olika metoder använder den som bäst beaktar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

I helheten för övervakning av underrättelseverksamheten ingår den parlamentariska kontroll som riksdagens underrättelsetillsynsutskott utövar, övervakningen av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, underrättelsetillsynsombudsmannens laglighetskontroll, dataombudsmannens övervakning i fråga om personuppgifter samt underrättelsemyndigheternas interna övervakning och ministeriernas övervakning av underrättelsemyndigheterna.

Ur samhällets synvinkel är den parlamentariska kontrollen viktig och den har fungerat väl. Bestämmelserna om den parlamentariska kontrollen ingår i riksdagens arbetsordning och i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. I den lagen föreskrivs det om underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter, som också omfattar övervakningen av skyddspolisens övriga verksamhet utöver underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsombudsmannen är en självständig och oberoende laglighetsövervakare. Inrikesministeriet och försvarsministeriet avger årligen en lagstadgad berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av underrättelseinhämtningen har använts samt om övervakningen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott, riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen. Berättelserna baserar sig på 5 a kap. 60 § i polislagen, 25 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Underrättelsetillsynsombudsmannen ska i enlighet med lagen om övervakning av underrättelseverksamheten årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Underrättelsetillsynsutskottet och riksdagens justitieombudsman har en övergripande möjlighet att bedöma de berättelser som de olika aktörerna avger.

Tyngdpunkten för den laglighetskontroll som justitiekanslern i statsrådet utför ligger på ärenden som republikens president samt statsrådet och dess ministerier ansvarar för och som ingår i ämbetsåtgärderna. Justitiekanslerns laglighetskontroll i samband med underrättelseinhämtning fokuserar på den strategiska nivån för styrningen och övervakningen av underrättelseinhämtningen samt på den högsta statsledningens utnyttjande av informationen. Övervakningen har genomförts genom att behandlingen av underrättelseärenden vid utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträde med republikens president har följts upp samt genom att laglighetskontrollbesök har gjorts med stöd av 108 § i grundlagen vid försvarsministeriet och inrikesministeriet. Övervakningen har inriktats på styrningen och uppföljningen av underrättelseinhämtningen samt på samordningen av underrättelseverksamheten.

Justitiekanslerns övervakning i kombination med underrättelsetillsynsombudsmannens och underrättelsetillsynsutskottets samt riksdagens justitieombudsmans övervakning bildar en täckande och fungerande övervakningshelhet, vilket är viktigt med tanke på samhället och förtroendet för underrättelseverksamheten. En del av helheten är också den tillsyn som riksdagens justitieombudsman utövar över övervakningen av underrättelseverksamheten och justitieombudsmannens praxis att ta till behandling lagtolkningsfrågor som kan leda till förslag till utveckling av lagstiftningen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen är en central aktör vid genomförandet av laglighetskontrollen av underrättelsemyndigheternas underrättelseverksamhet och för skyddspolisens del också vid övervakningen av annan verksamhet. Från det att underrättelsetillsynsutskottet trädde i kraft har verkställandet av den varit föremål för

övervakning av underrättelsetillsynsombudsmannen och de metoder för underrättelseinhämtning som varit föremål för laglighetskontrollen har riktats mot verksamhet som ska anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Laglighetskontrollen sker på förhand, i realtid och i efterhand. År 2019 gjordes 50 egentliga kontrollbesök. År 2020 var det första hela året för tillämpningen av lagstiftningen och då gjordes 172 egentliga kontrollbesök. Underrättelsemyndigheterna har underrättat ombudsmannen om alla beslut om användning av metoder för underrättelseinhämtning. I samband med underrättelsetillsynsombudsmannens kontrollbesök granskas beslut som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning och skyddandet av underrättelseinhämtningen samt de yrkanden som har framställts hos domstolen i ärenden som hör till domstolens beslutanderätt. Ombudsmannen har rätt att närvara i Helsingfors tingsrätt vid behandlingen av tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning och som anhängiggjorts av en underrättelsemyndighet. Under 2019 och 2020 deltog man från underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen i alla domstols-sammanträden förutom en gång.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har möjlighet att anföra klagan över Helsingfors tingsrätts beslut, bestämma att en av underrättelsemyndigheten bestämd metod för underrättelseinhämtning ska avbrytas eller avslutas eller meddela ett interimistiskt förordnande om avbrytande av en metod som domstolen har fattat beslut om. Underrättelsetillsynsombudsmannen har också rätt att anmäla underrättelsemyndighetens förfarande för förundersökning eller att ge en anmärkning eller någon annan påföljd i anslutning till laglighetskontrollen. Under 2019 och 2020 framkom inga orsaker att anföra klagan över tingsrättens beslut, anmäla en underrättelsemyndighets förfarande för förundersökning eller ge en anmärkning till en underrättelsemyndighet.

Som helhet betraktat har underrättelsetillsynsombudsmannen omfattande rätt att få information och utföra inspektioner samt effektiva befogenheter. I domstolen är ombudsmannen dessutom den aktör som bevakar intressena för den som är föremål för inhämtandet av information. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan ta emot skrivelser som antingen är begäran om undersökning eller klagomål. Under 2019 tog ombudsmannen emot 11 skrivelser som betraktades som begäran om undersökning, men inte en enda skrivelse som ska tolkas som klagomål. Under 2020 fick underrättelsetillsynsombudsmannen 20 skrivelser som närmast är att tolka som begäranden om undersökning men ingen skrivelse som ska tolkas som klagomål. Under 2020 begärde underrättelsetillsynsombudsmannen med stöd av 12 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten uppgifter av skyddspolisen på basis av 20 begäranden om undersökning.

Ur samhällelig synvinkel säkerställer underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning för sin del att underrättelseinhämtningen riktas endast mot verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhetsförutsättningar säkerställs genom att det föreskrivs om en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen, som vid förhinder för underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att utöva de befogenheter som är avsedda för underrättelsetillsynsombudsmannen.

Den interna laglighetskontrollen av underrättelsemyndigheternas operativa underrättelseverksamhet effektiviserades i och med den nya lagstiftningen och oberoendet för den interna kontrollen tryggades genom organisatoriska lösningar. Med tanke på rättssäkerheten är det viktigt att utöver ändamålsenlig tillgång till information också förmågan att undersöka och ingripa i eventuellt missbruk är tryggad. Operativa jurister som står utanför laglighetskontrollen stöder lagligheten i verksamheten. Inrikesministeriet och försvarsministeriet övervakar laglighetskontrollens ändamålsenlighet inom sina förvaltningsområden. Inrikesministeriet övervakar organiseringen av och funktionen hos skyddspolisens interna laglighetskontroll. Med stöd av 5 a kap. 59 § i polislagen övervakas inhämtandet av information i den civila underrättelseinhämtningen av chefen för skyddspolisen och inrikesministeriet. Enligt 105 § i lagen om militär underrättelseverksamhet övervakar chefen för huvudstaben den militära underrättelseinhämtningen och försvarsmaktens assessor svarar för den interna laglighetsövervakningen. Försvarsministeriet övervakar enligt 106 § i den lagen den militära underrättelseverksamheten och ministeriet har rätt att få uppgifter i enlighet med bestämmelsen. Inrikesministeriets och försvarsministeriets övervakning innehåller utöver ett element av laglighetskontroll även övervakning som hänför sig till underrättelseverksamhetens samhälleliga betydelse och resursfördelningen.

Domstolsprövningen är kopplad till utövandet av de underrättelsebefogenheter som mest ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Uppgiften har koncentrerats till Helsingfors tingsrätt, som beslutar om tillstånd för underrättelsemyndigheterna att utöva befogenheterna. Bestämmelserna om behandling av underrättelseärenden i domstol finns i 5 a kap. 35 § i polislagen och 116 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Underrättelsemyndigheterna ska för avgörande av ett ärende till domstolen framställa ett motiverat yrkande som uppfyller kraven i lagstiftningen. Underrättelsemyndigheternas prövningsrätt begränsar sig till framställande av yrkanden, och domstolen är självständig i sin beslutsprövning. Underrättelsemyndigheternas närvaro vid behandlingen av ett ärende kan vara av preciserande natur. Vid domstolens beslutsprövning ska de allmänna och särskilda förutsättningarna för metoden för underrättelseinhämtning och principerna för underrättelseverksamheten samt synpunkter som hänför sig till de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas. En sammansättning med minst två domare har visat sig vara motiverad med tanke på att det gäller att med snabb tidtabell avgöra lagtolkningsfrågor som hör till domstolens kärnuppgifter. Bestämmelserna har i princip visat sig fungera och det har inte framkommit några behov som kräver principiell översyn. Rättspraxis i fråga om tillämpningen av

lagstiftningen har visserligen formats först under en kort tid. Tingsrättens beslutsprövning har också biträtt av underrättelsetillsynsombudsmannens närvaro och yttranderätt vid domstolens sammanträde samt verksamhet i samband med behandlingen av ärenden. Klagan mot tingsrättens beslut får anföras utan tidsbegränsning hos Helsingfors hovrätt med stöd av 5 a kap. 35 § 6 mom. i polislagen och 116 § 6 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet. Domstolsförfarandets offentlighet för allmänheten och partsoffentligheten är begränsad.

Dataombudsmannens inspektionsverksamhet har varit samordnad med underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning och den har gällt underrättelsemyndigheternas behandling av personuppgifter 2020 och 2021. Utifrån dataombudsmannens inspektionsverksamhet har det inte framkommit några särskilda behov av att göra ändringar i underrättelagstiftningen. Inspektioner utförs också på begäran av enskilda personer.

Bestämmelserna om övervakning och rättsskyddsarrangemang i lagstiftningen har i princip visat sig fungera, även om det med beaktande av lagstiftningens giltighetstid har varit möjligt att göra iakttagelser om detta först under en förhållandevis kort period. Skyddspolisen har dessutom ombesörjt att förbudet mot avlyssning och observation har utsträckts till teknisk observation av utrustning samt förbudet i fråga om kopiering av försändelser. Bestämmelserna om detta ska dock ses över i fortsättningen. Som en enskild fråga kan uppmärksamhet också fästas vid att det inte finns någon föreskriven möjlighet för underrättelsemyndigheterna att söka ändring eller att anföra klagomål i underrättelsetillsynsombudsmannens förordnande om avbrytande eller avslutande av användningen av en underrättelseinhämtningsmetod, som gäller användning av en underrättelseinhämtningsmetod som grundar sig på underrättelsemyndighetens eget beslut. Därmed fås inte den rättspraxis som uppstår genom domstolsavgöranden. Med tanke på individen har det gjorts möjligt att göra framställningar om undersökning och anföra klagomål hos underrättelsetillsynsombudsmannen, och arrangemanget verkar fungera till denna del. Arrangemang med anknytning till skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna ur individens synvinkel är också informationsskyldigheten i efterhand till den som varit föremål för informationsinhämtning, med vissa undantag, samt förbudet mot att rikta en underrättelseinhämtningsmetod mot ett utrymme som används för boende av permanent natur, utöver övriga föreskrivna rättsskyddsförfaranden och övervakning. Med tanke på skyddet för samhället och dess individers grundläggande fri- och rättigheter i vidare bemärkelse ska förbudet mot att rikta en underrättelseinhämtningsmetod mot ett utrymme som används för boende av permanent natur och åtnjuter hemfridsskydd ses som en faktor som det är motiverat att följa upp under en längre tid än för närvarande utifrån erfarenheterna från underrättelseverksamheten, både i vidare bemärkelse i förhållande till samhällets säkerhet och i förhållande till tillgodoseendet av individens grundläggande fri- och rättigheter.

I inrikesministeriets och försvarsministeriets styrhelhet ingår utöver övervakning av underrättelseverksamheten också samordning av övervakningen med den övervakning som utförs av andra övervakare och resultatstyrning, styrning av den civila eller den militära underrättelseverksamheten, lagberedning och resursstyrning vid de båda ministerierna inom deras respektive förvaltningsområden. Styrhelheten i kombination med den externa övervakningshelheten har visat sig vara ändamålsenlig med tanke på rättssäkerheten. Strävan är att i fortsättningen presentera information om verksamheten på ett sätt som inte äventyrar underrättelseverksamheten. Detta gör en mer offentlig bedömning av verksamheten möjlig än för närvarande.

I övervakningshelheten har det tills vidare inte upptäckts lagstridig verksamhet hos underrättelsemyndigheterna eller verksamhet som strider mot tjänsteplikten, och på de observationer som gjorts har man reagerat på det sätt som de förutsätter. Information som fås genom befogenheter för underrättelseinhämtning används för att skydda den nationella säkerheten, och övervakningen av detta utvecklas kontinuerligt med beaktande av laglighetskontrollens ställningstaganden i fråga om myndigheternas befogenheter och verksamhet.

Till området för rättssäkerhet och övervakning hör utöver den nationella lagstiftningen också iakttagandet av Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna och andra internationella avtal som är bindande för Finland och iakttagandet av Europeiska unionens lagstiftning samt beaktandet av de nationella högsta domstolarnas, Europeiska domstolens för de mänskliga rättigheterna och EU-domstolens rättspraxis liksom rättsprinciperna. Den nationella säkerheten är en av de grunder som enligt Europeiska konventionen för de mänskliga rättigheterna kan berättiga till ingripande i skyddet för privatlivet när lagen tillåter det och när ingripandet är nödvändigt. Undantag från bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna kan göras med hänsyn till den nationella säkerheten. Enligt artikel 52.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Besluten av Europeiska unionens domstol bestämmer omfattningen av begreppet nationell säkerhet som används i unionens grundfördrag. Relevanta avgöranden på senare tid av EU-domstolen inom området för elektronisk kommunikation, C-623/18 (Privacy International) samt de förenade målen C-511/18, C-512/18 och C 520/18 (Quadrature du Net), inverkar inte på de lösningar och rättssäkerhetsgarantier som införts i Finlands underrättelselagstiftning. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avgjorde den 25 maj 2021 målet Centrum för Rättvisa mot Sverige i anslutning till kränkning av artikel 8 om respekt för privatlivet och familjelivet i Europeiska konventionen om skydd för de

mänskliga rättigheterna och målet Big Brother Watch med flera mot Förenade kungariket i anslutning till kränkning av artikel 8 och artikel 10 om yttrandefrihet i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

I avgörandet Centrum för Rättvisa mot Sverige fästes uppmärksamhet vid förstöringen av andra betydelselösa uppgifter än personuppgifter, integritetsskyddet när uppgifter lämnas ut till utländska partner samt vid rättsskydds- och övervakningsmekanismen i efterhand. I Finland finns bestämmelser om förstöring av sådan information som inte behövs för att skydda den nationella säkerheten. I lagstiftningen om behandling av personuppgifter har det gjorts möjligt att lämna ut personuppgifter i internationellt samarbete, om det är nödvändigt. Utväxling av personuppgifter är förbjuden om det finns grundad anledning att misstänka att det föreligger ett hot om dödsstraff, tortyr, någon annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång. Med tanke på rättssäkerheten och övervakningen av underrättelsemyndigheternas verksamhet har domstolens tillståndsförfarande och underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning en central ställning.

I fallet Big Brother Watch med flera mot Förenade kungariket fäste Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna uppmärksamhet vid att tillståndprocessen för underrättelseinhämtning som avser datatrafik i lagstiftningen inte innehöll någon bedömning av syftet med att använda underrättelseinhämtningsmetoden och av de sökbegrepp som skulle användas och inte heller någon definition av de delar av kommunikationsnätet som var föremål för metoden. Tillståndet beviljades inte heller av en utomstående oberoende aktör. Dessutom innehöll lagstiftningen ingen utvärderingsmekanism för hur information som ingår i området för det journalistiska källskyddet kan vara föremål för en underrättelseinhämtningsmetod. Enligt finsk lagstiftning krävs ett tillstånd av domstolen för att underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska få användas. I yrkandet om tillstånd ska ingå bland annat uppgifter och motiveringar i fråga om föremålet för underrättelseinhämtningen som avser datatrafik, de sökbegrepp som ska användas samt kommunikationsnätets del. Information som ingår i området för det journalistiska källskyddet omfattas av det lagstadgade förbudet mot underrättelseinhämtning och skyldigheten att utplåna informationen.

Förenta nationernas kommitté för mänskliga rättigheter gav den 26 mars 2021 i uppföljningen av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter Finland rekommendationer om den nya underrättelagstiftningen. Kommittén fäste uppmärksamhet vid omfattningen av underrättelsemyndigheternas befogenheter, antalet aktörer som övervakar underrättelseverksamheten och systemets komplexitet. Enligt kommittén ska Finland som part i konventionen säkerställa behörig lagstiftning om metoder för underrättelseinhämtning, tillgång till information och övervakning med beaktande av konventionens artikel 17 om privatliv och meddelandeskydd inklusive principerna om laglighet, proportionalitet och nödvändighet. Vidare fästes

uppmärksamhet vid oberoende övervakningsmekanismer, domstolstillstånd och enskildas effektiva rättsmedel i fall av oegentligheter. Människorättskommittén fortsätter att följa upp sina rekommendationer. Rekommendationerna kan inte anses föranleda åtgärder i fråga om underrättelselagstiftningen, men uppmärksamhet kan fästas vid information om frågor som gäller rättssäkerheten.

- *Underrättelseverksamheten övervakas i Finland heltäckande av flera olika övervakningsaktörer. Övervakningen är nödvändig och stöder underrättelseverksamhetens godtagbarhet.*
- *I helheten för övervakningssystemet är oberoendet för underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning på förhand och i realtid samt ändamålsenliga resurser viktiga.*
- *Ur samhällelig synvinkel är det dessutom viktigt att den enskilde har en fungerande möjlighet till rättsskydd och att få sitt ärende behandlat och att underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen har behörighet och tillräckliga resurser för behandlingen av ärendena.*

3.6 Andra omständigheter som kommit fram

3.6.1 Den civila underrättelsemyndighetens brottsbekämpningsuppgifter

När lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning infördes blev skyddspolisens befogenheter enligt 5 kap. i polislagen att använda hemliga metoder för inhämtande av information för att förhindra och avslöja allvarliga brott kvar och förundersökningslagen (805/2011) ändrades. Detta innebar att skyddspolisens befogenheter att utföra förundersökning och använda tvångsmedel slopades för att trygga en rättvis rättegång.

Skyddspolisens uppgifter å ena sidan som polis som utför brottsbekämpning och å andra sidan som underrättelsetjänst beaktas i bestämmelserna om fortsatt inhämtande av information för förhindrande och avslöjande av brott i 5 a kap. 5 § i polislagen och i brandväggsbestämmelserna i 44 § i det kapitlet. I 5 a kap. 5 § i polislagen föreskrivs att om det vid civil underrättelseinhämtning, medan en metod för underrättelseinhämtning används, framkommer att en person med fog kan antas göra sig skyl-

dig till ett brott som nämns i 5 kap. 3 §, såsom landsförräderi, spioneri, olovlig underrättelseverksamhet eller brott som har samband med terrorism eller andra allvarliga brott som anges i paragrafen, eller om det kan antas att ett sådant brott har begåtts, får skyddspolisen fortsätta att använda metoden som en hemlig metod för inhämtande av information för att förhindra och avslöja brottet. Då kan användningen av metoden för underrättelseinhämtning inte längre antas ge information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

De lagstiftningslösningar som gäller civil underrättelseinhämtning åtskildes och det gjordes möjligt att överföra information som fått under tiden en underrättelseinhämtningsmetod används till förundersökningsmyndigheten samt att utnyttja informationen för andra myndigheters lagstadgade uppgifter i anslutning till den nationella säkerheten. Informationsdelningen är väsentlig och myndighetsparterna utför sina lagstadgade uppgifter i samverkan.

I detta skede är det inte motiverat att dra mer långtgående slutsatser. Sakkomplexet har bedömts i samband med införandet av underrättelselagstiftningen, som har tillämpats en kort tid.

- *Skyddspolisens uppgifter vid förhindrande och avslöjande av brott är av betydelse med tanke på bekämpningen av terrorism, spioneri och andra allvarliga brott som riktar sig mot staten.*
- *Inom ramen för inrikesministeriets koncernstyrning ställs det upp tydliga mål för verksamheten, främjas samarbetet och övervakas det att rättssäkerheten tillgodoses.*

3.6.2 Resurser

För att säkerställa kontinuiteten i det effektiva verkställandet av underrättelselagstiftningen är det viktigt att trygga resurserna för både militär och civil underrättelseinhämtning också i framtiden, så att den prestationsförmåga som uppnåtts kan bevaras och utvecklingsarbetet kan fortsätta. I samband med uppföljningen av verksamhetsmiljön ska också resursernas tillräcklighet granskas regelbundet. Eventuella resursbrister inom underrättelseverksamheten riktar sig direkt mot prestationsförmågan och upprätthållandet av den. Försvarmaktens underrättelsetjänst har enligt 10 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik till uppgift att som teknisk utförare sköta skyddspolisens underrättelseinhämtning som avser datatrafik, vilket beaktas vid dimensioneringen av resurserna.

Det är också viktigt att bevara nivån på resurserna för styrning och övervakning. En fungerande styrning är av särskild betydelse när den strategiska inriktningen av underrättelseverksamheten bestäms.

Målet med utvecklingen av prestationsförmågan för den militära och den civila underrättelseinhämtningen är att upprätthålla och stärka förmågan att utföra kärnuppgifterna i en föränderlig verksamhetsmiljö. Utvecklingen är teknikintensiv för att man ska kunna svara på de hot som orsakas av ny teknik och samtidigt också utnyttja teknikens möjligheter i inhämtandet och analysen av underrättelseinformation.

Utvecklingen av den militära underrättelseinhämtningen planeras som en del av Försvarmaktens utvecklingsprogram. Utvecklingsprogrammet utformas i Försvarmaktens strategiska planering och målen ställs upp för de följande tolv åren. Grunden för utvecklandet av prestationsförmågan och planeringen och genomförandet av projekten är långfristig och konsekvent forskning och utveckling i nära samarbete med Försvarmaktens forskningsanstalt samt nationella och internationella partner. I egenkap av civil underrättelsemyndighet är skyddspolisen en viktig nationell partner. En effektiv forskning och utveckling förutsätter effektiv samordning i projekt med gemensamma kontaktytor.

Informationssystemen för underrättelseinhämtning utvecklas i alla verksamhetsmiljöer, såsom i rymd- och cybermiljön. Till följd av den snabba tekniska utvecklingen förutsätter upprätthållandet av prestationsförmågan hela tiden betydande nya investeringar i bland annat informationsinhämtningssystem.

De tekniska trenderna och den avsevärt ökade mängden information, inklusive irrelevant information, liksom komplexiteten i analysen ställer krav på utvecklingen av processerna och systemen för informationsinhämtning så att man ska kunna producera väsentlig och användbar underrättelseinformation för slutanvändarna. Det är också viktigt att personalens kompetens utvecklas långsiktigt.

De ärenden som gäller finansieringsbehoven behandlas och beslut om dem fattas inom utgiftsramen för statsfinanserna i statsbudgeten och planen för de offentliga finanserna genom att samordna dem med andra utgiftsbehov inom den offentliga ekonomin.

Underrättelsemyndigheternas funktionsförmåga säkerställs och förbättras genom att de resurser som hotmiljön och verksamheten kräver tryggas.

4 Sammanfattning

Underrättelselagstiftningen är en del av det samordnade uppnåendet av målen för skyddet av den nationella säkerheten och landets försvar, och den har varit i kraft en kort tid. Utövandet av befogenheterna för underrättelseinhämtning bestäms av syftet med och föremålet för underrättelseinhämtningen, de allmänna och särskilda förutsättningarna för underrättelseinhämtning samt de allmänna principer som gäller verksamheten.

Det viktigaste målet med lagstiftningen om underrättelseinhämtning, nämligen att förbättra den nationella säkerheten, har förverkligats, och informationsinhämtningen om hot mot den nationella säkerheten och landets försvar har effektiviserats i och med de nya befogenheterna för underrättelseinhämtning. Utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottets sammanträde med republikens president är en viktig aktör i beaktandet av utrikes- och säkerhetspolitiskt betydande utvecklingslinjer vid underrättelseinhämtningen och uppföljningen av genomförandet av den. Finlands säkerhetsmiljö har efter att underrättelselagstiftningen antogs stått i en konstant förändring. Förändringarna utgör nya hot och kombinationer av hot för samhället och dess funktioner och medlemmar. Således är bedömningen av lagstiftningen en kontinuerlig, pågående process i och med att erfarenheterna av tillämpningen av underrättelselagstiftningen hela tiden blir mer omfattande. Man bereder sig även i fortsättningen på nya hot från många håll med hjälp av tidsenlig lagstiftning där de förutsättningar och förbehåll som följer av grundlagen beaktas.

Verksamhetens samhälleliga förtroende ska bevaras. Befogenheterna utövas för samhällets och individernas bästa samt för åtgärder i enlighet med internationell rätt. Lagstiftningen stöder tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Genom en heltäckande och oberoende laglighetskontroll på förhand, i realtid och i efterhand upprätthålls förtroendet för underrättelseverksamheten. Det är dock för tidigt att bedöma den samhällsekonomiska nyttan av den underrättelseverksamhet som lagstiftningen gör möjlig.

Underrättelselagstiftningen är en av de faktorer som definierar prestationsförmågan när det gäller beredskapen för hot mot den nationella säkerheten och landets försvar. Resursbehovet för underrättelseverksamheten samordnas med inrikesministeriets och försvarsministeriets förvaltningsområden.

Olika staters underrättelsesystem och övervakningssystemen för dem är olika. De avgöranden i anslutning till underrättelseverksamhet vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna baserar sig på fall som blir anhängiga och på en helhetsbedömning av systemet i staten i fråga. Med tanke på

lagstiftningen i Finland kan man inte nödvändigtvis dra några direkta slutsatser av avgörandena, och lagstiftningen måste bedömas som en helhet. I den finska underrättelselagstiftningen har dock på förhand beaktats de element som kommit fram i de avgöranden av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som nämns tidigare i denna redogörelse.

Nationellt skapar förmågan att inhämta information genom underrättelseinhämtning också grund för att sörja för cybersäkerheten. Detta har fastställts för 2021–2030 i statsrådets principbeslut om ett program för utveckling av cybersäkerheten. För underrättelsemyndigheterna har inte föreskrivits några uttryckliga uppgifter och befogenheter som gäller stödjande av informationssäkerheten i informationssystem och datakommunikation som hänför sig till samhällets vitala funktioner.

Det är nödvändigt att inhämta underrättelseinformation om allvarliga hot som gäller den nationella säkerheten och landets försvar. För att trygga säkerheten i samhället och de grundläggande och de mänskliga rättigheterna anser regeringen att det är viktigt att

- **Riktlinjerna för underrättelseverksamheten i utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen, redogörelsen för den inre säkerheten och försvarsredogörelsen genomförs och en uppdaterad lagstiftning säkerställs**
 - I den strategiska planeringen och resursfördelningen täcker tidsperspektivet för utvecklingsmålen flera regeringsperioder.
- **Med tanke på det samhälleliga genomslaget utveckla författningsgrunden på ett övergripande sätt så att ömsesidiga beroenden identifieras**
 - Det kan utredas i vilken mån det med tanke på den nationella säkerheten i lagstiftningen ställs hinder för underrättelsemyndigheternas nödvändiga tillgång till information.
 - Man följer upp internationellt hur den nationella säkerheten och landets försvar beaktas i lagstiftningen.
 - Grunden för utvecklingen av underrättelseinhämtningens operativa prestationsförmåga samt planering och genomförande av projekt är långvarig och konsekvent forskning och utveckling.

- **Den verksamhetsmiljö som påverkar säkerheten beaktas och man bereder sig på att svara på de allt mer komplicerade och oförutsedda förändringarna i verksamhetsmiljön**
 - Den nationella kritiska infrastrukturen definieras och de centrala behoven av ändringar i lagstiftningen i anknytning till den bedöms. Som en del av detta arbete identifieras de funktioner som är viktiga för den nationella säkerheten och landets försvar och som ska skyddas.
 - För att lägesbilden för cyberhot ska kunna förbättras och hoten förhindras och avvärjas krävs det att befogenheterna, informationsutbytet och det nationella samarbetet utvecklas. Utvecklingsbehoven utreds som förvaltningsövergripande samarbete.
 - Den gemensamma rapporteringen och den strategiska utvärderingen av verksamheten inom civil och militär underrättelseverksamhet utvecklas mellan underrättelsemyndigheterna.
 - Den europeiska utvecklingen av underrättelsesamarbetet följs upp.
 - Det säkerställs att processerna mellan underrättelsemyndigheterna och andra säkerhetsmyndigheter fungerar och ombesörjs att myndigheterna har de resurser som uppgifterna förutsätter.
- **Den strategiska styrnings- och övervakningsverksamheten på statsrådsnivå i fråga om underrättelseverksamheten utvecklas och det säkerställs att underrättelseinformationen når de olika myndigheterna och den högsta statsledningen, vilka informeras aktivt**
- **Det sörjs fortsättningsvis för rättsskyddsarrangemangen och en effektiv övervakning**

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
valtioneuvosto.fi/sv
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-512-2 PDF

ISSN: 2490-0966 PDF