

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att det stiftas en lag om övervakning av underrättelseverksamheten. Genom den nya lagen ordnas laglighetskontrollen av civil och militär underrättelseinhämtning samt föreskrivs det om detaljerna kring den parlamentariska kontrollen.

Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Underrättelsetillsynsutskottet är ett nytt fackutskott i riksdagen. Inrättandet av detta nya utskott förutsätter att riksdagens arbetsordning ändras, och ett separat förslag om saken görs av riksdagens talmanskonferens. Enligt den föreslagna lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsutskottet ha en omfattande rätt att få information och redogörelser. Lagen ska dessutom innehålla bestämmelser om samarbetet mellan underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen.

Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ska skötas av en ny myndighet, underrättelseombudsmannen. Ombudsmannens uppgift är att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Ombudsmannen kan också lämna en separat berättelse om ett ärende som ombudsmannen anser vara viktigt. Ombudsmannen ska också föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till underrättelsetillsynsutskottet för behandling.

För underrättelseombudsmannen föreskrivs starka befogenheter när det gäller laglighetskontroll. Underrättelseombudsmannen ska ha omfattande rätt att få information och att göra inspektioner samt befogenheter att bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningssmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen kan också bestämma att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt ska utplånas utan dröjsmål. Hos underrättelseombudsmannen kan anföras klagomål och göras begäran om undersökning.

Enligt förslaget ska underrättelseombudsmannen finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå och vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannen ska utnämnas av statsrådet för högst fem år i sänder. Underrättelseombudsmannen ska ha ett behövligt antal anställda, som ombudsmannen själv utser. På underrättelseombudsmannen och personalen vid underrättelseombudsmannafunktionen ställs ett krav på finskt medborgarskap. Av denna orsak föreslås en ändring av statstjänstemannalagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Propositionen hänför sig till tilläggsbudgetpropositionen för 2018.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÄGE	5
2.1 Lagstiftning och praxis.....	5
2.1.1 Begrepp inom och reglering av underrättelseverksamheten.....	5
2.1.2 Utveckling av lagstiftningen om underrättelseverksamhet	7
2.1.3 Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten.....	8
2.1.4 Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten	9
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	14
2.2.1 Lagstiftning om och system för övervakning av underrättelseinhämtningen i vissa europeiska länder.....	14
2.2.2 Internationella konventioner om mänskliga rättigheter och EU:s rättsordning	28
2.3 Bedömning av nuläget	35
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	35
3.1 Målsättning	35
3.2 Alternativ	36
3.3 De viktigaste förslagen.....	38
3.3.1 Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten.....	38
3.3.2 Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten	38
4 FÖRSLAGETS KONSEKVENSER.....	39
4.1 Konsekvenser för riksdagens verksamhet.....	39
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	40
4.3 Konsekvenser för individen	41
4.4 Ekonomiska konsekvenser.....	42
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	44
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	44
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	44
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	45
DETALJMOTIVERING	46
1 LAGFÖRSLAG	46
1.1 Lagen om övervakning av underrättelseverksamheten	46
1 kap. Allmänna bestämmelser.....	46
2 kap. Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten.....	48
3 kap. Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten.....	50
4 kap. Särskilda bestämmelser.....	74
1.2 Statstjänstemannalagen	74
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	75
3 IKRAFTTRÄDANDE	75
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	75
LAGFÖRSLAG	77
1. Lag om övervakning av underrättelseverksamheten	77
2. Lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen.....	83
BILAGA	84
PARALLELLTEXT	84

RP 199/2017 rd

2. Lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen.....84

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering föreslår regeringen att underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska basera sig på lagstiftning (SRM 1/2015 rd, s. 35). Regeringen beslutade på sitt strategimöte den 20 augusti 2015 att inrikesministeriet och försvarsministeriet ska inleda beredningen av en lagstiftning om civil och militär underrättelseinhämtning. Vidare beslutades att justitieministeriet ska vidta åtgärder för att ändra grundlagsregleringen om skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Den sakkunniggrupp som justitieministeriet tillsatte den 28 september 2015 publicerade sitt betänkande (Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Granskning av grundlagsregleringen, justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 41/2016, på finska) den 11 oktober 2016. Utifrån betänkandet har som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet beretts en regeringsproposition om ändring av 10 § i Finlands grundlag. Det föreslås att ett nytt 4 mom. fogas till 10 § i grundlagen enligt följande: ”Genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.”

De arbetsgrupper som försvarsministeriet och inrikesministeriet tillsatte den 1 oktober 2015 publicerade sina betänkanden den 19 april 2017 (Förslag till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet, arbetsgruppsbetänkande, försvarsministeriet, 2017; Lagstiftning om civil underrättelseinhämtning, lagarbetsgruppen för civil underrättelseinhämtning, inrikesministeriets publikation 8/2017). Vid inrikesministeriet har man utifrån arbetsgruppens betänkande som tjänsteuppdrag berett en regeringsproposition med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning. Vid försvarsministeriet har man på motsvarande sätt berett en regeringsproposition med förslag till lagstiftning om militär underrättelseinhämtning.

Lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning och revideringen av grundlagen har beretts parallellt med denna proposition med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten. När den nya lagstiftningen om underrättelseinhämtning träder i kraft får de civila och militära myndigheterna nya, betydande uppgifter kring och befogenheter till underrättelseinhämtning. Det är fråga om en ny lagstiftning som har betydande konsekvenser för skyddet för privatlivet, som skyddas såsom en grundläggande och mänsklig rättighet, och i synnerhet för skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Därför är det nödvändigt att även se över övervakningen av underrättelseverksamheten. För att garantera individens rättsskydd och säkerställa verksamhetens tillförlitlighet är det nödvändigt att föreskriva om förfaranden och metoder som gör det möjligt att på ett effektivt sätt övervaka användningen av informationsinhämtningsmetoder som anknäver till inhämtning av underrättelser.

Justitieministeriet tillsatte den 17 oktober 2016 en arbetsgrupp med uppgiften att bereda den lagstiftning som behövs för ordnandet av övervakningen av de civila och militära myndigheternas underrättelseverksamhet. Riksdagens generalsekreterare tillsatte den 23 december 2016 i sin tur en intern arbetsgrupp vid riksdagens kansli för beredning av lagstiftningen om parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten. Justitieministeriet ändrade den 9 februari 2017 beslutet om tillsättandet av sin egen arbetsgrupp så att arbetsgruppens uppgift begränsades till beredning av lagstiftningen om laglighetskontroll av underrättelseverksamheten.

Justitieministeriets arbetsgrupp publicerade sitt betänkande den 19 april 2017 (Övervakning av underrättelseverksamheten. Arbetsgruppsbetänkande, justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 18/2017). Arbetsgruppen föreslog att en lag om övervakning av underrättelseverksamheten ska stiftas. Enligt förslaget ska en ny myndighet, underrättelseombudsmannen, svara för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå och vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannens uppgift är att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska ha en stark ställning och effektiva befogenheter vid laglighetskontrollen. I lagen sörs dessutom för trygghet för individens rättsliga ställning vid laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Riksdagens kanslis arbetsgrupp publicerade sitt betänkande den 29 maj 2017 (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta — työryhmän mietintö, riksdagens kanslis publikation 1/2017). Arbetsgruppen föreslog att man för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten ska inrätta ett nytt specialutskott vid riksdagen, underrättelsetillsynsutskottet. Enligt arbetsgruppens förslag ska det i riksdagens arbetsordning (40/2000) föreskrivas om underrättelsetillsynsutskottets uppgifter, verksamhet och exceptionella natur som en del av utskottsväsendet. Därtill föreslog arbetsgruppen att lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ska innehålla bestämmelser om dels underrättelsetillsynsutskottets omfattande rätt att få information och redogörelser, dels samarbetet mellan underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen.

Förslagen från justitieministeriets arbetsgrupp och riksdagens kanslis arbetsgrupp samordnades i den fortsatta beredningen. Vid justitieministeriet har man utifrån denna grund berett en regeringsproposition med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten. Vidare har man vid riksdagens kansli med tanke på ordnandet av den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten berett en framställning från talmanskonferensen angående en ändring av riksdagens arbetsordning.

Alla projekt för beredning av lagstiftningen om underrättelseinhämtning genomfördes under uppföljning av den parlamentariska uppföljningsgrupp som tillsattes den 11 december 2015. Uppföljningsgruppens mandatperiod förlängdes genom ett beslut av den 4 maj 2017 för den fortsatta beredningen av dels lagstiftningen om underrättelseverksamheten och övervakningen av densamma, dels revideringen av grundlagen.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Begrepp inom och reglering av underrättelseverksamheten

För att nuläget i fråga om underrättelseverksamheten och övervakningen av den ska kunna gestaltas måste den centrala terminologin på området utredas. Detta är viktigt i synnerhet med tanke på att underrättelseverksamheten och de begrepp som används för att beskriva dess olika delområden inte regleras i lag i Finland. Begreppen kring underrättelseverksamheten är således delvis oetablerade. I samband med att de centrala begreppen går igenom klarläggs också vilka aktörer som bedriver underrättelseverksamhet och hur deras verksamhet regleras.

Med *underrättelseverksamhet* avses myndighetsverksamhet som består i att inhämta, producera och analysera information för att identifiera och bekämpa eventuella hot mot Finland och dess befolkning. *Underrättelseinhämtning* kan definieras som informationsinhämtning som inriktas på offentliga och icke-offentliga källor och vars syfte är att kartlägga och öka förståel-

sen för olika hot, risker, möjligheter och förändringar såväl inom landet som utanför dess gränser (Riktlinjer för en finsk underrättelseagstiftning, betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, försvarsministeriet, 2015, s. 5). Informationsbehoven gäller exempelvis säkerhetsmiljöns utveckling och verksamhet som allvarligt hotar statsskicket eller samhällets grundläggande funktioner. Exempel på sådana hot är terrorism, våldsamt radikalisering och utländska underrättelse tjänsters verksamhet. Största delen av all underrättelseinformation fås ur offentliga källor och via internationellt och övrigt frivilligt samarbete. De myndigheter som svarar för den nationella säkerheten bedriver sådan underrättelseinhämtning som skötseln av deras lagstadgade uppgifter förutsätter. Det finns dock inga i lag föreskrivna befogenheter för underrättelseinhämtning.

Det finns två olika former av underrättelseverksamhet: civil och militär underrättelseinhämtning. Med *civil underrättelseinhämtning* avses i begreppets vida bemärkelse underrättelseinhämtning som utförs av en civil myndighet i syfte att producera information till stöd för den operativa verksamheten och den högsta statsledningens beslutsfattande när det gäller andra frågor än sådana som hänför sig till det militära försvaret. (Se Riktlinjer för en finsk underrättelseagstiftning, betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, försvarsministeriet, 2015, s. 6.)

Myndigheterna inom inrikesministeriets förvaltningsområde svarar för att hot av civil karaktär som riktar sig mot den nationella säkerheten avvärjs i Finland. Skyddspolisen utför inom sitt verksamhetsområde inhämtning av säkerhetsunderrättelser i enlighet med sin uppgift, upprätthåller den lägesbild över statens säkerhetspolitiska omgivning som uppkommer på detta sätt och rapporterar om dessa till statsledningen och säkerhetsmyndigheterna. (Se polisförvaltningslagen, 110/1992, 4 a och 10 §.) Statsrådets lägescentral ska i sin tur sköta förvaltningsövergripande uppgifter som hänför sig till upprätthållandet, sammanställandet, samordnandet och förmedlandet av en lägesbild (lagen om statsrådets lägescentral, 300/2017; se FvUB 6/2017 rd; RP 261/2016 rd).

Skyddspolisen har inga särskilda befogenheter enligt lag när det gäller sådan inhämtning av information som hänför sig till underrättelseinhämtning. Dess befogenheter att inhämta information grundar sig på de allmänna lagar som gäller polisen. Utövanandet av befogenheterna till informationsinhämtning är bundet till förebyggandet och avslöjandet av ett brott. Bestämmelser om polisens befogenheter att inhämta information som behövs för att förebygga och avslöja brott finns i polislagen (872/2011). Polisens befogenheter att inhämta information som behövs för att utreda brott regleras i förundersökningslagen (805/2011) och tvångsmedelslagen (806/2011). I polislagens 4 kap. föreskrivs om teknisk övervakning och polisens rätt att få information, och lagens 5 kap. innehåller bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information. (För närmare information om civil underrättelseinhämtning se Riktlinjer för en finsk underrättelseagstiftning, betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, försvarsministeriet, 2015, s. 16; Lagstiftning om civil underrättelseinhämtning, betänkande av lagarbetsgruppen för civil underrättelseinhämtning, inrikesministeriets publikation 8/2017.)

Med *militär underrättelseinhämtning* avses underrättelseinhämtning som utförs av militärmyndigheter i syfte att producera strategisk och operativ information om och bedömningar av verksamhetsmiljön till stöd för den högsta statsledningens och försvarsmaktens lednings beslutsfattande. Militär underrättelseinhämtning riktar sig mot Finlands yttre verksamhetsmiljö. Målet för militär underrättelseinhämtning är huvudsakligen statsaktörer, i synnerhet utländska militärorganisationer.

Försvarsmaktens system för underrättelseinhämtning och övervakning, som hör till försvarsministeriets förvaltningsområde, följer utvecklingen i den finska säkerhetspolitiska omgiv-

ningen, identifierar ändringar i omgivningen och producerar information om det rådande läget. Systemet ger statsledningen en förvarning om hur militära hot utvecklas. Försvarsmaktens underrättelsetjänst, som sorterar under huvudstaben, spelar en central roll i den militära underrättelseverksamheten.

Det finns inga uttryckliga bestämmelser i lag om militär underrättelseinhämtning. Militär underrättelseinhämtning grundar sig på de uppgifter som räknas upp i 2 § i lagen om försvarsmakten (551/2007). Enligt förarbetena till lagen utgör informationsinhämtning en del av försvarsmaktens uppgifter, men lagen ger inga egentliga befogenheter till detta. (RP 264/2006 rd, s. 17–18). Däremot innehåller lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014) bestämmelser om försvarsmaktens kontraunderrättelseuppdrag, dvs. förebyggande och avslöjande av brott med anknytning till verksamhet som äventyrar syftet med försvaret på finskt territorium. Försvarsmaktens behörighet när det gäller att förebygga och avslöja brott är mer begränsad än den allmänna behörighet som har föreskrivits för skyddspolisen i 10 § i polisförvaltningslagen, och den gäller endast sådana brott som inom området för det militära försvaret sammanhänger med dels underrättelseverksamhet riktad mot Finland, dels verksamhet som äventyrar syftet med det militära försvaret. Inom detta område är behörigheten parallell med skyddspolisens allmänna behörighet när det gäller att förebygga och avslöja brott, men den begränsar inte skyddspolisens allmänna behörighet. Skyddspolisen svarar för utredningen av ett brott som kommit fram vid försvarsmaktens militära kontraunderrättelse. (För närmare information om militär underrättelseinhämtning se Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning, betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, försvarsministeriet, 2015, s. 17, 25–26, 30; Förslag till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet, arbetsgruppsbetänkande, försvarsministeriet, 2017.)

Underrättelseverksamheten är även förknippad med ett stort antal andra begrepp, vars inbördes förhållande till eller samband med civil och militär underrättelseinhämtning inte är entydigt. Underrättelseinhämtning som utförs av en lagövervakningsmyndighet i syfte att skaffa sådan information om brottslingar, brott och de förhållanden där ett brott har begåtts som är av betydelse för att ett brott ska kunna förhindras, avslöjas eller utredas kallas *kriminalunderrättelseinhämtning*. Underrättelseinhämtning som utövas i syfte att upptäcka, identifiera, förstå och avvärja hot som riktas mot statens inre eller yttre säkerhet kallas *säkerhetsunderrättelseinhämtning*. När det gäller inhämtning av säkerhetsunderrättelser riktar sig informationsinhämtningen mot en vidsträckt omgivning, och den är inte bunden till ett brott på samma sätt som i fråga om inhämtning av kriminalunderrättelser. Med *underrättelseinhämtning som avser datatrafik* avses underrättelseinhämtning som riktar sig mot datatrafik som går i telekommunikationskablar över Finlands gränser. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik är en form av signalspaning. Som ett allmänt begrepp innefattar signalspaning även teleavlyssning, underrättelseinhämtning som avser datasystem och teknisk signalspaning. *Underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden* går ut på att till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande inhämta sådan information om utländska förhållanden och objekt som är väsentlig med tanke på den nationella säkerheten. (Se Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning, betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, försvarsministeriet, 2015, s. 6–8, 77.)

2.1.2 Utveckling av lagstiftningen om underrättelseverksamhet

I Finland finns inga bestämmelser om vad som eftersträvas med underrättelseverksamheten eller hurdan underrättelseverksamhet som kan bedrivas. Det har konstaterats att Finland måste ha ett brett urval av metoder och utveckla sina tillgängliga metoder för att kunna svara mot förändringar och nya hot i den säkerhetspolitiska omgivningen. Vid inrikesministeriet och försvarsministeriet har man berett förslag till nya befogenheter på lagnivå i fråga om civil och militär underrättelseinhämtning.

Vid inrikesministeriet har det beretts en regeringsproposition med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning där det föreslås att ett nytt 5 a kapitel ska fogas till polislagen och att en lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik ska stiftas. I denna lagstiftning ska det föreskrivas om de underrättelseinhämtningsmetoder som används inom civil underrättelseinhämtning, beslutsfattandet om utövande av befogenheter samt de principer som ska följas i underrättelseverksamheten och den interna övervakningen av denna verksamhet. Propositionen innehåller en författningsgrund för både befogenheter för underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och sådana befogenheter för underrättelseinhämtning som utövas inom landet. Skyddspolisen verkar som myndighet för civil underrättelseinhämtning. Bestämmelserna ska metodmässigt basera sig på de hemliga metoderna för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen, och de ska finnas i det nya 5 a kap. i polislagen. Befogenheterna ska namnges som underrättelseinhämtningsmetoder i enlighet med användningsändamålen, och grunden för utövande av dem är inhämtande av information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Utöver de metoder som anges i 5 kap. ska också platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av en försändelse för kopiering samt underrättelseinhämtning som avser datatrafik räknas som underrättelseinhämtningsmetoder. Bestämmelser om underrättelseinhämtning som avser datatrafik föreslås ingå i en särskild lag på grund av de särdrag som är förknippade med den.

I den regeringsproposition som bereds vid försvarsministeriet föreslås det att en lag om militär underrättelseinhämtning ska stiftas. Målet med propositionen är att förbättra försvarsmaktens underrättelseinhämtning i fråga om allvarliga internationella hot som sammanhänger med försvarsmaktens uppgifter så att försvarsmakten har befogenheter till personbaserad underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden, underrättelseinhämtning som avser datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt förslaget ska det i lagen om militär underrättelseinhämtning föreskrivas om objekten för militär underrättelseinhämtning och om de principer som ska iaktas i underrättelseverksamheten samt om styrningen och den interna övervakningen av verksamheten. Militärunderrättelsemyndigheter ska vara försvarsmaktens huvudstab och försvarsmaktens underrättelsetjänst. I lagen ska det föreskrivas om de underrättelseinhämtningsmetoder som myndigheterna har till sitt förfogande, beslutsfattandet om utövande av befogenheter, rapportering av underrättelseinformation, förbud mot underrättelseinhämtning, internationellt samarbete och registrering av information.

Vid justitieministeriet har det beretts en regeringsproposition om ändring av 10 § i grundlagen. Enligt propositionen är det nödvändigt att inhämta information om militär verksamhet och sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten även på sådana sätt som kan begränsa skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i modern kommunikation. Det är emellertid inte möjligt att genom en vanlig lag föreskriva om sådana befogenheter till underrättelseinhämtning som begränsar skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, utan det förutsätter att grundlagen ändras. Av denna anledning föreslås det i propositionen att en ny godtagbar grund för begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden tas in i 10 § i grundlagen, ”inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten”. I propositionen betonas att det i lagstiftningen om underrättelseverksamhet ska föreskrivas om tillräckliga rättsskydds- och övervakningsarrangemang. Enligt dessa krav ska övervakningen av underrättelseverksamheten vara effektiv och ändamålsenligt organiserad.

2.1.3 Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten

Med ett parlamentariskt specialkontrollorgan för underrättelseverksamheten avses ett kontrollorgan som bildats uttryckligen för parlamentarisk kontroll. Kontrollorganets sammansättning är beroende av parlamentets sammansättning. I Finland finns det inget parlamentariskt kontrollorgan som har en i lag föreskriven, uttrycklig eller exklusiv uppgift att övervaka

underrättelseverksamheten. Den parlamentariska kontrollen genomförs genom riksdagens och dess utskotts verksamhet och rätt att få information. Enligt 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den minister som saken gäller ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Vidare har varje utskott rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet.

Av riksdagsutskotten utövar i nuläget grundlags-, utrikes-, förvaltnings- och försvarsutskottet parlamentarisk kontroll över skyddspolisens och militärmyndigheternas verksamhet. Skyddspolisen informerar grundlags-, förvaltnings- och utrikesutskotten om hur Finlands säkerhetsläge utvecklas. När det gäller militär underrättelseinhämtning är det försvarsmaktens underrättelsetjänst som informerar riksdagens utskott efter behov. Många av de ärenden inom försvarsförvaltningens område som behandlas i utskotten baserar sig på underrättelseinformation. Den övervakning som utskotten bedriver är i regel av allmän karaktär, och dess innehåll och former varierar mellan de olika utskotten. Grundlagsutskottet har några möten per valperiod med skyddspolisens ledning. Under de senaste åren har dessa möten främst gått ut på att skyddspolisen ger en allmän presentation av sitt arbete för riksdagsledamöterna. Den parlamentariska kontroll som försvarsutskottet bedriver är i allmänhet fallspecifik. Dessutom ordnar försvarsutskottet sakkunnighöranden kring vissa teman. Förvaltningsutskottet behandlar ärenden som rör den inre säkerheten och är följaktligen i tät kontakt med skyddspolisen och de övriga enheterna inom polisverksamheten, och verksamheten innefattar också övervakningsrelaterade element. Om underrättelseinhämtningen är förknippad med utrikes- och säkerhetspolitiskt betydande omständigheter behandlas ärendet i utrikesutskottet och i de utskott vars ansvarsområde ärendet hänför sig till.

2.1.4 Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten

2.1.4.1 Övervakning som utförs av de högsta laglighetsövervakarna

Till de viktigaste verksamhetsformerna för de högsta laglighetsövervakarna, riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler, hör att undersöka klagomål, ta egna initiativ och bedriva inspektionsverksamhet. De högsta laglighetsövervakarna kan också bestämma att en polisundersökning enligt polislagen eller en förundersökning enligt förundersökningslagen ska utföras för att ett ärende som de undersöker ska kunna utredas. De kan föra talan eller bestämma att åtal ska väckas.

De högsta laglighetsövervakarnas laglighetskontroll riktar sig också mot civil- och militärmyndigheternas verksamhet och utövandet av de befogenheter som hör till dessa. Ärenden och avgöranden som gäller polisverksamhet hör till de största ärendegrupperna vid justitieombudsmannens kansli och justitiekanslersämbetet. Däremot har relativt få av dessa ärenden gällt skyddspolisen. Av de högsta laglighetsövervakarna är det numera framför allt justitieombudsmannen som sköter övervakningen av underrättelseverksamheten. I justitieombudsmannens övervakning av polisverksamheten är övervakningen framför allt inriktad på hemliga tvångsmedel och hemlig informationsinhämtning. Justitieombudsmannen övervakar huvudsakligen informationsinhämtningsmetoderna genom inspektioner och övrig kontroll på eget initiativ. Varje år inkommer endast ett tiotal klagomål som gäller användning av hemliga metoder för informationsinhämtning. I enskilda fall utnyttjar också justitiekanslern sin befogenhet och åtar sig att undersöka ärenden som hör eller anknyter till underrättelseverksamhet.

Inrikesministeriet ska årligen lämna justitieombudsmannen en berättelse om såväl hemliga tvångsmedel som hemliga metoder för informationsinhämtning. Berättelserna ska även täcka

RP 199/2017 rd

övervakningen av dessa metoder. (Se 5 kap. 63 § i polislagen; 10 kap. 65 § i tvångsmedelslagen.)

Ett specialobjekt inom justitieombudsmannens övervakning har fastställts vara att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas. Även när det gäller justitieombudsmannens övervakning av försvarsmakten är övervakningen framför allt inriktad på hemliga tvångsmedel och hemlig informationsinhämtning. Enligt 129 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten ska försvarsministeriet årligen ge riksdagens justitieombudsman en berättelse om användningen och övervakningen av hemliga tvångsmedel enligt 37 § och hemliga metoder för inhämtande av information enligt 89 § 1 mom. och om skyddandet av dem. Berättelsen ges dessutom till skyddspolisens för kännedom.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet, tillståndet inom rättskipningen och de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Grundlagsutskottet har förutsatt att berättelsen ska innehålla ett särskilt avsnitt om teletvångsmedel och täckoperationer (GrUB 15/2002 rd). Grundlagsutskottet har flera gånger konstaterat att justitieombudsmannen har haft en viktig roll i övervakningen av teletvångsmedel och utvecklingen av övervakningssystemen (GrUB 8/2007 rd; GrUB 17/2006 rd; GrUB 16/2006 rd). Samtidigt kan justitieombudsmannens laglighetskontroll enligt utskottet endast komplettera de interna övervakningsmekanismerna inom förvaltningen. Utskottet har konstaterat att det finns skäl att se till att rättsskyddsarrangemangen i anslutning till användningen av teletvångsmedel — i synnerhet domstolarnas tillståndsförfarande, myndigheternas interna övervakning och justitieombudsmannens laglighetskontroll — säkert fungerar både på författningsnivå och i praktiken (GrUU 32/2013 rd).

Justitieombudsmannainstitutionens uppgiftsfält är inalles mycket omfattande. Justitieombudsmannen har under de senaste åren ålagts nya övervakningsuppgifter som hänför sig till vissa konventioner om mänskliga rättigheter. Justitieombudsmannens övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. Justitieombudsmannen kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till justitieombudsmannen är nödvändiga, men de löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2015, B 11/2016 rd, s. 186.)

2.1.4.2 Övervakning som utförs av specialombudsmän

Förutom de högsta laglighetsövervakarna övervakar också de så kallade specialombudsmännen, såsom jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och dataombudsmannen, i egenskap av externa laglighetsövervakare lagenligheten i myndigheternas verksamhet.

Bestämmelser om jämställdhetsombudsmannens uppgifter finns i lagen om jämställdhetsombudsmannen (1328/2014). Enligt 2 § i den lagen ska jämställdhetsombudsmannen övervaka att jämställdhetslagen följs och i synnerhet att förbudet mot diskriminering och diskriminerande annonsering iakttas, genom initiativ, råd och anvisningar främja syftet med jämställdhetslagen, informera om jämställdhetslagstiftningen och dess tillämpningspraxis samt följa att jämställdhet uppnås på samhällslivets alla områden. Jämställdhetsombudsmannen finns i anslutning till justitieministeriet och är självständig och oberoende i sin verksamhet.

I anslutning till justitieministeriet finns också diskrimineringsombudsmannen, som är självständig och oberoende i sin verksamhet. Bestämmelser om diskrimineringsombudsmannens uppgifter finns i lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014). Enligt lagens 3 § 1 mom. ska diskrimineringsombudsmannen övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen (1325/2014) enligt vad som föreskrivs i den lagen samt allmänt främja likabehandling och förebygga diskriminering. I lagens 18 § 1 mom. fastställs att diskrimineringsombudsmannen ska övervaka efterlevnaden av diskrimineringslagen, och i 3 mom. konstateras att tillsynsbestämmelserna i den lagen inte tillämpas på republikens presidents, statsrådets allmänna sammanträdes, domstolarnas eller andra rättskipningsorgans, justitiekanslerns i statsrådets eller riksdagens justitieombudsmans verksamhet. Enligt 3 § 1 mom. i lagen om diskrimineringsombudsmannen ska ombudsmannen dessutom vara nationell rapportör om människohandel. För skötseln av sina uppgifter ska diskrimineringsombudsmannen sammanställa och låta genomföra utredningar, offentliggöra rapporter och ta initiativ, ge råd och utlåtanden samt främja informationsverksamhet, fostran och utbildning. Därtill ska ombudsmannen delta i internationellt samarbete och inom sitt ansvarsområde dels bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser, dels ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är, samt bevaka fenomen som har samband med människohandel.

Av specialombudsmännen har framför allt dataombudsmannen övervakningsbefogenheter som hänger nära samman med underrättelseverksamhet. Bestämmelser om dataombudsmannens uppgifter finns i lagen om datasekretessnämnden och dataombudsmannen (389/1994). Enligt lagens 5 § ska dataombudsmannen behandla och avgöra ärenden som gäller behandling av personuppgifter och kreditupplysningar så som föreskrivs i personuppgiftslagen (523/1999) och kreditupplysningslagen (527/2007) samt sköta övriga uppgifter som följer av nämnda lagar. Ombudsmannen ska också följa den allmänna utvecklingen i fråga om uppgiftsbehandling inom sitt verksamhetsområde samt ta nödvändiga initiativ. I praktiken ger dataombudsmannen allmän handledning och rådgivning och samarbetar med olika intressentgrupper, utfärdar avgöranden, övervakar och utför inspektioner, deltar i samrådsmöten och ger utlåtanden, informerar och bedriver internationellt samarbete.

Enligt 39 § i personuppgiftslagen har dataombudsmannen trots sekretessbestämmelserna rätt att få information om de personuppgifter som är föremål för behandling samt all den information som behövs för att övervaka att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med lag. Dataombudsmannen har således rätt att inspektera även sådana personregister, som enskilda individer inte har tillgång till. Dataombudsmannen kan på begäran av den registrerade kontrollera att de uppgifter om den registrerade som finns i dessa datasystem är lagenliga. Skyddspolisens och försvarsmaktens datasystem omfattas till stor del av denna typ av indirekt rätt till insyn (se t.ex. lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, 761/2003, 45 § 2 mom.). Utifrån begäran om insyn får personen endast sådana uppgifter som han eller hon har rätt till med stöd av partsoffentligheten (RP 66/2012 rd, s. 41). I praktiken meddelar ombudsmannen den som framställt begäran om insyn om något anmärkningsvärt har framgått vid inspektionen. Dataombudsmannen har årligen utfört mellan en och tio inspektioner i både skyddspolisens och försvarsmaktens datasystem, och i de flesta fallen har inspektionen baserat sig på en begäran om insyn. I samband med ett och samma besök har dataombudsmannen inspekterat behandlingen av personuppgifter om flera personer som har lämnat en begäran om insyn.

2.1.4.3 Intern laglighetskontroll som riktas mot och utförs av skyddspolisens

Skyddspolisens underrättelseverksamhet övervakas på samma sätt som dess övriga verksamhet. Skyddspolisens administrativa ställning ändrades den 1 januari 2016, då skyddspolisens blev en nationell polisenhet vid inrikesministeriet efter att tidigare ha varit underställd Polisstyrelsen. Samtidigt överfördes också ansvaret för laglighetskontrollen av skyddspolisens på in-

rikesministeriet. Enligt 1 § 1 mom. i polisförvaltningslagen ansvarar inrikesministeriet för styrningen och övervakningen av polisens verksamhetsområde. Enligt 13 § 2 mom. i inrikesministeriets förordning om inrikesministeriets arbetsordning (1078/2013) behandlar ministeriets polisavdelning ärenden som gäller laglighetskontrollen av polisen. Polisavdelningen utgör inte en del av polisorganisationen, men den övervakning som den utför kan strängt taget inte betraktas som extern laglighetskontroll. Polisavdelningen genomför sin laglighetskontroll i enlighet med anvisningen för laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och inom dess förvaltningsområde (SMDno-2016-329). Den laglighetskontroll som utförs av polisavdelningen omfattar bland annat att behandla och ge akt på förvaltningsklagan och respons från allmänheten, ge utlåtanden i synnerhet till de högsta laglighetsövervakarna, utföra granskningar och övervaka behandlingen av personuppgifter.

I anvisningen för laglighetsövervakning vid inrikesministeriet finns ett särskilt avsnitt som gäller skyddspolisen. Polisavdelningen utför två regelrätta granskningar vid skyddspolisen varje år. Den första granskningen fokuserar på hemliga tvångsmedel och hemlig inhämtning av information samt övervakningen av dessa medel. I den andra granskningen går man igenom bland annat hur personuppgifter behandlas. En granskningsberättelse upprättas om granskningarna. Den är i regel en offentlig handling men den kan innehålla sekretessbelagda delar eller bilagor. Chefen för polisavdelningen ska omedelbart informeras om betydande fel och brister samt lagstridig verksamhet. Polisavdelningen utförde den första laglighetsgranskningen vid skyddspolisen i februari 2016. Denna två dagar långa granskning fokuserade på hemliga tvångsmedel och hemlig inhämtning av information. En offentlig granskningsberättelse upprättades om granskningen, och den innehöll en sekretessbelagd bilaga. Granskningsberättelsen med bilagor överlämnades till riksdagens justitieombudsman för kännedom. Utifrån granskningen utfärdades åtgärdsrekommendationer. Efter den egentliga granskningen utfördes också en separat fortsatt granskning.

Inom skyddspolisen ansvarar chefen för skyddspolisen för organiseringen, resursfördelningen och utvecklingen av laglighetskontrollen. Chefen för skyddspolisen ska se till att regelrätta laglighetsgranskningar och övrig laglighetskontroll utförs vid skyddspolisen i enlighet med anvisningen om laglighetsövervakning vid inrikesministeriet och skyddspolisens egna anvisningar (se föreskriften Suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta, määräys, Dnr 20/2017). Skyddspolisen utför regelrätta interna laglighetsgranskningar som baserar sig på en årlig plan. Skyddspolisen sammanställer varje år en granskningsplan som fastställs av chefen för skyddspolisen och som skickas till inrikesministeriets polisavdelning för kännedom. En granskningsberättelse upprättas över varje laglighetsgranskning. Berättelsen behandlas på den nivå som har behörighet att fatta beslut om de åtgärder som granskningen föranleder. Chefen för skyddspolisen ska omedelbart informeras om betydande fel och brister samt lagstridig verksamhet. Behandlingen av granskningsobservationerna, åtgärderna och uppföljningen av åtgärderna ska dokumenteras. I den interna laglighetskontrollen av skyddspolisen fästs särskild vikt vid hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för informationsinhämtning samt behandlingen av personuppgifter och handlingar.

Enligt 10 kap. 65 § i tvångsmedelslagen (806/2011) ska användningen av hemliga tvångsmedel vid polisen övervakas av cheferna för de enheter som använder tvångsmedel och av Polisstyrelsen när det är fråga om en enhet som är underställd Polisstyrelsen. I fråga om skyddspolisen utförs övervakningen av inrikesministeriet. Motsvarande arrangemang tillämpas i övervakningen av hemliga metoder för informationsinhämtning enligt 5 kap. 63 § i polislagen. I praktiken utförs en betydande del av övervakningen av hemliga metoder för informationsinhämtning förutom vid Polisstyrelsen även vid polisinsättningarnas rättsenheter.

Ytterligare bestämmelser om övervakningen av hemlig informationsinhämtning finns i 3 kap. 21 § i statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av in-

formation (122/2014). Enligt denna paragraf ska Polisstyrelsen tillsätta en grupp för övervakning av användningen av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information. Till medlemmar i gruppen kan förordnas företrädare för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinrättningen. Till medlemmar i gruppen kallas en representant för inrikesministeriet, en av staben för gränsbevakningsväsendet utsedd representant för gränsbevakningsväsendet, en av huvudstabens utsedd representant för försvarsmakten och en representant för Tullen. Gruppen har bl.a. till uppgift att behandla omständigheter som framkommit i verksamheten och samarbetet eller som är viktiga för laglighetskontrollen och att rapportera dessa omständigheter till Polisstyrelsen samt att samordna beredningen av de berättelser som ska ges till riksdagens justitieombudsman.

Skyddspolisen iakttar Polisstyrelsens föreskrift om organisering, nyttjande och övervakning av hemligt inhämtande av information (POL-2014-3305) med vissa preciseringar. Vid skyddspolisen har ett system med ansvariga personer byggts upp enligt föreskriften. De ansvariga övervakar användningen av hemliga tvångsmedel och hemlig informationsinhämtning proaktivt och i realtid. Anteckningar om tvångsmedel och deras rättsliga grund granskas i realtid. Därtill gör laglighetsövervakaren vid skyddspolisen halvårsvis en täckande granskning av de hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för informationsinhämtning som hanteras bl.a. via dokumenthanteringssystemet för hemliga tvångsmedel (Salpa).

Förutom anvisningen om laglighetsövervakning vid inrikesministeriet tillämpar Skyddspolisen vid övervakningen av behandlingen av personuppgifter också Polisstyrelsens anvisning om intern laglighetsövervakning och vissa andra rättsliga frågor vid polisen (POL-2016-17212). I anvisningarna förutsätts att övervakningen av registerföringen och behandlingen av personuppgifter organiseras. De som utför övervakningen förutsätts ha tillräcklig kompetens om användningen av datasystemen och behandlingen av personuppgifter samt tillräckliga användarrättigheter för att kunna utföra övervakningen.

2.1.4.4 Intern laglighetskontroll vid försvarsmakten

Enligt 24 § 1 mom. i lagen om försvarsmakten lyder försvarsmakten i administrativt hänseende under försvarsministeriet. I 8 § i försvarsministeriets förordning om försvarsministeriets arbetsordning (1337/2011) fastställs att målet med den interna övervakningen är att säkerställa bl.a. att gällande författningar och föreskrifter iakttas i verksamheten och ekonomin. För ordnandet av den interna övervakningen ansvarar kanslichefen och verksamhetsenheterna inom sitt uppgiftsområde. Enligt 21 § i förordningen har lagberednings- och rättsenheten bl.a. till uppgift att behandla ärenden som gäller övervakning av att ministeriets och förvaltningsområdets verksamhet är lagenlig. Däremot avgör kanslichefen enligt 41 § ärenden som gäller laglighetsövervakning, om ärendet är betydande.

Enligt 127 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten övervakar försvarsmaktens ledning brottsbekämpningen inom försvarsmakten. Dessutom övervakar avdelningschefen för underrättelseavdelningen förebyggandet och avslöjandet av brott. I lagens 128 § föreskrivs om övervakning som försvarsministeriet utför. Enligt denna paragraf ska ett protokoll över alla hemliga metoder för informationsinhämtning som använts för att förebygga och avslöja brott lämnas till försvarsministeriet. Försvarsministeriet ska dessutom ges uppgifter om frågor med anknytning till försvarsmaktens brottsbekämpning vilka är samhällligt eller ekonomiskt betydelsefulla eller tillräckligt allvarliga för att betraktas som betydelsefulla. Vid organiserandet och övervakningen av användningen av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för informationsinhämtning samt vid registreringen av åtgärder och i de utredningar som ska ges för övervakningen ska det enligt 128 § 3 mom. iakttas vad som föreskrivs i tvångsmedelslagen och polislagen samt med stöd av dessa. Bestämmelser om över-

vakningen av den brottsbekämpning som utförs av den militära kontraunderrättelsen har utfärdats separat.

Den interna laglighetskontrollen täcker alla delområden av försvarsmaktens verksamhet. Den interna laglighetskontrollen utförs i nära anknytning till den konkreta, praktiska verksamheten. Försvarsmaktens interna laglighetskontroll kan delas in i två olika helheter. För det första utförs laglighetskontrollen som en del av ledningen av förvaltningsenheten i form av en allmän uppföljning av verksamhetens laglighet. Det hör till varje chefs tjänsteplikt att i sitt dagliga ledningsarbete ingripa i lagstridiga tillvägagångssätt. Den interna övervakningen innefattar dessutom bl.a. personalutbildning, kollegial kontroll och operativa anvisningar. Varje militär förmän ansvarar för de tillsynsuppgifter i anslutning till det disciplinära förfarandet som enligt lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten hör till honom eller henne. De disciplinära förmännen bistås i dessa uppgifter av militärjurister och rättsofficerare.

För det andra finns det en särskild laglighetskontroll, som enligt statsrådets förordning om försvarsmakten (1319/2007) ska skötas av försvarsmaktens assessor. Enligt förordningens 5 § 1 mom. leder och övervakar försvarsmaktens assessor lagenligheten i försvarsmaktens verksamhet och den militära rättsvården. Assessorn övervakar med stöd av 35 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten brottsutredning som görs av huvudstaben. Chefen för huvudstabens underrättelseavdelning övervakar i sin tur sådant förebyggande och avslöjande av brott som avses i lagens 86 §.

De centrala åtgärderna inom den interna laglighetskontrollen bereds och föredras för assessorn av biträdande avdelningschefen för huvudstabens juridiska avdelning, sektorchefen för laglighetskontrollsektorn eller den militärjurist som sköter uppgifter inom laglighetskontrollen. Huvudstabens juridiska avdelning är en central aktör när det gäller det praktiska verkställandet av laglighetskontrollen. Militärjuristerna inom den juridiska sektorn och rättsofficerarna vid truppförbanden rapporterar om laglighetskontrollen till huvudstabens juridiska avdelning. Huvudstabens juridiska avdelning kan genomföra enkäter om laglighetskontrollen och på eget initiativ själv eller i samarbete med sina intressenter göra nödvändiga undersökningar och upprätta promemorior om ärenden som hör till laglighetskontrollen. Huvudstabens juridiska avdelning kan behandla laglighetsrelaterade initiativ och frågor som initieras av värmpfiktiga, försvarsmaktens personal eller andra aktörer. Avdelningen kan utifrån sina observationer väcka initiativ till att revidera lagstiftningen och ändra eller upprätta administrativa föreskrifter och anvisningar.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.2.1 Lagstiftning om och system för övervakning av underrättelseinhämtningen i vissa europeiska länder

2.2.1.1 Allmänt om granskningen av utländsk lagstiftning

I det följande redogörs för hur den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten och laglighetskontrollen har organiserats i vissa europeiska länder. De länder som är föremål för granskning är Sverige, Norge, Danmark, Nederländerna, Tyskland, Schweiz, Frankrike och Italien. I dessa länder har speciallagar stiftats om underrättelseverksamheten. Flera länders

lagstiftning om underrättelseverksamheten har också varit föremål för bedömning av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

2.2.1.2 Sverige

I Sverige regleras försvarsförvaltningens underrättelseverksamhet genom en allmän lag om militär underrättelseinhämtning (Lag om försvarsunderrättelseverksamhet, 2000:130) och en kompletterande förordning (Förordning om underrättelseverksamhet, 2000:131). Exempel på speciallagar om underrättelseverksamheten är lagen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst (2007:258) och lagen om kvalificerade skyddsidentiteter (2006:939). Beträffande signalspaning har en separat allmän lag utfärdats (Lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 2008:717), och den har preciserats genom en förordning (Förordning om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 2008:923). Denna författningshelhet kompletteras bl.a. av lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol (2009:966) och lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (2007:259).

I Sverige bedrivs militär underrättelseinhämtning av Försvarsmakten, Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten (MUST), Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som är underställda Försvarsdepartementet. Sveriges regering drar upp riktlinjerna för denna verksamhet. De myndigheter som regeringen har utsett kan inom de gränser som regeringen fastställer utfärda föreskrifter om hur underrättelseverksamheten ska inriktas. Under försvarsdepartementet finns Sekretariatet för underrättelsefrågor (SUND), som följer upp, styr och utvecklar underrättelseverksamheten. Personbaserad underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden utförs av Kontoret för särskild inhämtning (KSI) som sorterar under försvarsmakten och bedriver mycket hemlig verksamhet.

Sverige har inget sådant parlamentariskt kontrollorgan vars uttryckliga eller huvudsakliga uppgift består av att övervaka underrättelseverksamheten. I princip ansvarar parlamentets försvarsutskott för övervakningen, eftersom de myndigheter som ansvarar för underrättelseinhämtning avseende utländska förhållanden är underställda försvarsdepartementet. De myndigheter som bedriver underrättelseinhämtning är skyldiga att rapportera till försvarsdepartementet om verksamhetens allmänna inriktning, internationellt samarbete samt underrättelseinhämtning som utförs genom personbaserad underrättelseinhämtning och signalspaning (Regeringens proposition 2006/07:63). Underrättelsemyndigheterna ska dessutom varje år göra upp en offentlig allmän översikt över den underrättelseverksamhet de har bedrivit under årets lopp. Övervakningen genomförs i praktiken så att försvarsutskottet varje år behandlar den redogörelse för signalspaning som regeringen lämnar till parlamentet.

I Sverige ligger ansvaret för laglighetskontrollen hos Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN). SIUN är ett organ i nämndform med fem ledamöter, en ordförande och en viceordförande. De två sistnämnda måste ha arbetat som domare. Sveriges regering utser bland de kandidater som parlamentsgrupperna föreslår vilka ledamöter som ska ingå i nämnden. I allmänhet har ledamöterna bestått av före detta riksdagsledamöter. SIUN:s verksamhet stöds av ett permanent sekretariat, som enligt uppgifter från 2015 består av sex anställda. Bestämmelser om vilka uppgifter och befogenheter inspektionen för försvarsunderrättelseverksamheten har finns i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (2009:969).

SIUN övervakar efterlevnaden av lagen, hur underrättelseinhämtningen inriktas och vilka metoder som använts för informationsinhämtning. Dessutom övervakar SIUN att principerna för rekrytering och utbildning av personalen vid underrättelsetjänsterna iakttas. Om brister i

underrättelseverksamheten observeras ger SIUN inspektionsobjektet och vid behov även regeringen förslag på hur dessa ska avhjälpas. Eventuella brott rapporteras SIUN till riksåklagaren eller någon annan behörig myndighet. Omständigheter som kan leda till skadeståndsansvar för staten rapporteras SIUN till rättskanslern och dataskyddsfrågor rapporteras till Datainspektionen. Innan denna typ av rapporter görs ska SIUN förhandla med den berörda underrättelsemyndigheten.

SIUN har dessutom anvisats övervakningsuppgifter inom signalspaning. De sökbegrepp som används inom signalspaning godkänns av Försvarsunderrättelsedomstolen. Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som har till uppgift att granska ansökningar om signalspaningstillstånd. Endast SIUN har tillträde till den datakommunikation som operatörerna har fört till samverkanspunkterna. Myndigheten har till uppgift att avskilja och ge FRA tillträde till de signalbärare som har specificerats i domstolens tillstånd. FRA rapporterar till uppdragsgivaren om den information som organisationen inhämtat genom signalspaningen samt under de förutsättningar som fastslås i lagen också till andra myndigheter. (Se Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 12 §. Det är fråga om en ändring som gjorts genom lag 2009:967 för vilken gäller regeringens proposition 2008/09:201.) FRA är skyldig att ge inspektionen för försvarsunderrättelseverksamhet en redogörelse för sökbegrepp som hänvisar till en fysisk person (se Regeringens proposition 2006/07:63, s. 76—77). SIUN ska framför allt övervaka användningen av sökbegrepp inom signalspaning, överlåtelse, utplåning av uppgifter och rapportering. Myndigheten kan också bestämma att en underrättelseinhämtningsåtgärd ska avslutas och uppgifterna utplånas, om verksamheten inte har varit förenlig med tillståndet.

SIUN kan på en fysisk persons begäran granska om hans eller hennes meddelanden har bevakats och om denna bevakning har varit lagenlig. I anslutning till FRA verkar ett oberoende integritetsskyddsråd, som har till uppgift att övervaka att integritetsskyddet tillgodoses. Rådet rapporterar om sina observationer till ledningen för signalspaningstjänsten och vid behov till SIUN. Rådet består av tre ledamöter som utnämns av Sveriges regering. Datainspektionen övervakar tillgodoseendet av integritetsskyddet även i FRA:s verksamhet. Dessutom övervakas signalspaningsverksamheten av riksdagens justitieombudsman och rättskanslern.

2.2.1.3 Norge

Norges underrättelsetjänst avseende utländska förhållanden är Etterretningstjenesten (E-tjenesten). Bestämmelser om E-tjenestens uppgifter och befogenheter finns i lagen om underrättelsetjänsten (Lov om etterretningstjenesten, 1998-03-20 nr. 11) och förordningen om underrättelsetjänsten (Instruks om etterretningstjenesten, 2001-08-31 nr. 1012). Norges säkerhetspolis, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), svarar för upprätthållandet av landets inre säkerhet. Samarbetet mellan E-tjenesten och PST regleras i en separat förordning (Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste, 2006-10-13 nr. 1151). Underrättelsetjänsten utgör en del av den norska försvarsmakten. Ansvar för den politiska styrningen av underrättelsetjänsten och övervakningen av verksamheten ligger hos försvarsdepartementet.

Bestämmelser om övervakningen av underrättelseverksamheten finns i en gemensam lag för säkerhetsmyndigheterna (Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, 1995-02-03 nr. 07). Den parlamentariska kontrollen och laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten är inte tydligt åtskilda från varandra. Bägge kontrollformer förenas i det norska parlamentets, stortingets och EOS-delegationens (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) verksamhet. EOS-delegationen övervakar PST:s och E-tjenestens verksamhet. Delegationen består av sju ledamöter, som stortingets plenum utnämner för fem år i sänder. Sammansättningen ska återspegla de politiska styrkeförhållan-

dena i stortinget. Delegationens verksamhet är direkt med stöd av lag oberoende av stortinget, och sittande riksdagsledamöter kan inte utnämnas till delegationsledamöter. Delegationen har ett permanent sekretariat som består av nio tjänstemän.

Den kontroll som bedrivs av EOS-delegationen är till sin karaktär snarare laglighetskontroll än parlamentarisk kontroll. Delegationen har till uppgift att förebygga och utreda sådana rättskränkningar i underrättelsetjänstens verksamhet som drabbar enskilda rättssubjekt och kontrollera att underrättelsetjänsten iakttar principen om proportionalitet, respekterar de mänskliga rättigheterna och bedriver sin verksamhet enligt gällande lagar och förordningar. Delegationen behandlar och avgör klagomål som anförts över underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet. Delegationen har obegränsad tillgång till underrättelse- och säkerhetstjänsternas handlingar och register, och den kan förrätta syner i myndigheternas lokaler. Skyldigheten att infinna sig för att bli hörd av delegationen är allmän. EOS-delegationen kan uppmana underrättelse- och säkerhetstjänsterna att avsluta lagstridig informationsinhämtning, utplåna information som insamlats i strid mot lag och behandla ett redan avgjort ärende på nytt. Eventuella lagstridiga förfaranden kan rapporteras till stortinget. Delegationen ger stortinget en årlig redogörelse över sin verksamhet och sina observationer och kan ta emot utredningsuppdrag av stortinget. Redogörelserna och deras bilagor är offentliga.

I Norge bereds för närvarande en lag om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Lagförslaget grundar sig på ett betänkande av en kommitté som tillsattes i februari 2016 (Digitalt grenseforsvar, DGF). Lysne II-utvaget. 26 August 2016). Betänkandet överlämnades till försvarsministern i september samma år. Enligt kommittén är det E-tjenesten som ska ha befogenheter att utföra underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Kommittén föreslog att rättskyddsarrangemangen i anslutning till underrättelseinhämtningen avseende datatrafik ska säkerställas både på förhand och i efterhand. Rättsskyddet kan säkerställas på förhand genom en bestämmelse i lag där det fastställs att beslut om tillämpning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska fattas av en domstol. Enligt kommittén ska domstolen med fördel vara insatt i verksamhetsmiljön för underrättelseinhämtningen, E-tjenestens verksamhet och tekniska frågor, och antalet domstolsledamöter ska av sekretesskäl vara begränsat. Med tanke på detta kan det vara motiverat att inrätta en specialdomstol. För att säkerställa rättsskyddet i efterhand anser kommittén också att det är nödvändigt att stärka både laglighetskontrollen och delvis också den parlamentariska kontrollen. Enligt kommittén ska ett nytt organ (DGF-tilsynet) inrättas för laglighetskontrollen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. DGF-tilsynet ska informeras bl.a. om alla sökningar som gjorts i metadatalagret och alla tillstånd som domstolen beviljat för underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt hur dessa har verkställts. Det föreslås att EOS-delegationen ska övervaka underrättelseinhämtning som avser datatrafik på samma sätt som E-tjenestens övriga verksamhet. DGF-tilsynet ska vara skyldig att rapportera till delegationen, och organet ska ha begränsad tillgång till de datasystem som gäller underrättelseinhämtning avseende datatrafik. EOS-delegationen ska rapportera till det norska stortinget om tillämpningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt om de styrningsåtgärder som försvarsdepartementet vidtar i detta hänseende.

2.2.1.4 Danmark

I Danmark ansvarar säkerhetspolisen (Politiets Efterretningstjeneste, PET) för upprätthållandet av den nationella inre säkerheten. Det finns en särskild lag om PET:s verksamhet (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12. juni 2013). För den underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden ansvarar däremot försvarsmaktens underrättelsetjänst (Forsvarets Efterretningstjeneste, FE). Även FE:s uppgifter och befogenheter samt övervakningen av dess verksamhet regleras i en separat lag (Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12. juni 2013). FE är en civil myndighet som är underställd Danmarks försvarsdepartement och som styrs av departementet.

Den parlamentariska kontrollen över FE:s och PET:s verksamhet utövas av det danska parlamentets, folktingets (Folketinget), underrättelseutskott (Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne), vars verksamhet och sammansättning regleras i en särskild lag (Lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, nr. 378 af 6. juli 1988). Utskottet består av fem parlamentsledamöter, som hör till de partier som är representerade i folktingets presidium. Utskottet väljer inom sig en ordförande. Regeringen ger folktingets underrättelseutskott en årlig redogörelse för underrättelse tjänstens verksamhet. Dessutom håller regeringen kontinuerligt utskottet informerat om sådana säkerhetsrelaterade eller utrikespolitiska frågor som är relevanta med tanke på underrättelse tjänstens verksamhet. Utskottet kan på eget initiativ av regeringen begära information om underrättelse tjänstens verksamhet. Det kan också kräva att cheferna inom underrättelse tjänsten ska delta i dess möten. Utskottet behandlar de riktlinjer som regeringen varje år drar upp för underrättelse tjänstens verksamhet innan de fastställs. För att väsentliga nya uppdrag ska kunna ges underrättelse tjänsten förutsätts dessutom att dessa först har behandlats av utskottet. Underrättelseutskottet kan vid behov rapportera till folktingets plenum om de frågor som det har behandlat, och dess rapporter kan offentliggöras.

För laglighetskontrollen av FE:s och PET:s verksamhet inrättades 2013 en oberoende tillsynsmyndighet i nämndform (Tilsynet med Efterretningstjenesterne). Tillsynsmyndigheten består av fem ledamöter, som justitieministern utnämner för en mandatperiod på fyra år efter att ha förhandlat med försvarsministern om utnämningarna. Ordföranden ska vara en person som tjänstgör i domartjänst. Tillsynsmyndigheten har ett permanent sekretariat. Till tillsynsmyndighetens centrala uppgifter hör att kontrollera att behandlingen av personuppgifter och registerföringen är lagenlig i säkerhets- och underrättelse tjänstens verksamhet. Tillsynsmyndigheten kan undersöka behandlingen av personuppgifter på eget initiativ eller på den registrerades begäran. Den kan förrätta inspektioner och syner i säkerhets- och underrättelse tjänsternas lokaler, och den har obegränsad rätt att få information ur deras register och om tjänstemännen.

Tillsynsmyndigheten ska i fråga om övervakningen av PET informera justitieministern och i fråga om övervakningen av FE försvarsministern om sådana verksamhetsförhållanden för säkerhets- och underrättelse tjänsterna som efter tillsynsmyndighetens eget omdöme är betydande. Tillsynsmyndigheten kan uppmana tillsynsobjekten att korrigera sådana förfaranden i behandlingen av personuppgifter som myndigheten anser vara felaktiga. Om uppmaningen inte iakttas överförs ärendet till justitieministern eller försvarsministern för avgörande. Tillsynsmyndigheten ger justitie- och försvarsministrarna en årlig övervakningsberättelse, och ministrarna presenterar berättelsen för folktingets underrättelseutskott. Ministrarna är också skyldiga att informera utskottet om situationer där laglighetskontrollorganets uppmaningar att korrigera underrättelse tjänstens förfaranden inte har iakttagits.

2.2.1.5 Nederländerna

I Nederländerna regleras underrättelseverksamheten i en lag om underrättelse- och säkerhetstjänster (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst, 2002). För underrättelseverksamheten ansvarar en allmän underrättelse- och säkerhetstjänst (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) och en militär underrättelse- och säkerhetstjänst (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, MIVD). AIVD är underställd inrikesministeriet och MIVD är underställd försvarsministeriet. Organisatoriskt sett opererar tjänsterna separat från varandra, men tjänsterna har också gemensamma organ, t.ex. en signalspaningsenhet som inrättades 2014. De ministrar som ansvarar för verksamheten ger varje år parlamentets (Staten-Generaal) båda kamrar en berättelse om underrättelse tjänsternas verksamhet. Dessutom har ministrarna ålagts en skyldighet att efter behov rapportera till parlamentet på eget initiativ. Underrättelseinhämtning

som baserar sig på sökord ska rapporteras konfidentiellt till parlamentets båda kamrar och till övervakningskommissionen.

Parlamentariskt kontrollorgan för AIVD och MIVD är säkerhets- och underrättelseutskottet (Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, CIVD), som finns i anslutning till parlamentets representanthus (Tweede Kamer). Utskottet har fyra ledamöter och består av ordförandena för de största partierna som finns representerade i representanthuset. Det fokuserar sin övervakning på enskilda operationer, tjänsternas operativa effektivitet, verksamhetens ändamålsenlighet och lagenlighet samt budgeteringen av verksamheten. För att utskottet ska kunna genomföra övervakningen har det en omfattande rätt att få information, rätt att behandla sekretessbelagd information och även i övrigt omfattande befogenheter. CIVD har, avvikande från representanthusets övriga utskott, rätt att behandla statshemligheter. Utskottet kan vid behov ordna samrådsmöten och syneförrättningar. Det kan också be övervakningskommissionen göra undersökningar. Utskottet behandlar dessutom klagomål som anförts över underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet. Utskottet ger representanthuset en årlig redogörelse för sin verksamhet och rapporterar även i övrigt regelbundet sina observationer till representanthuset. Efter behov sammanställs både en offentlig och en sekretessbelagd version av rapporterna.

Förutom CIVD utövar även representanthusets inrikesutskott (Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken) parlamentarisk kontroll över AIVD. Inrikesutskottets sessioner är offentliga och utskottet har inte rätt att behandla information som ska klassificeras som statshemligheter. Trots detta är inrikesutskottets kontrolluppgift primär i förhållande till säkerhets- och underrättelseutskottets kontrolluppgift; ärendena förs vidare till CIVD endast i det fall att de inte kan behandlas offentligt.

Ansvar för laglighetskontrollen av AIVD:s och MIVD:s verksamhet ligger hos kommissionen för övervakning av underrättelse- och säkerhetstjänsterna (Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, CTIVD), som inrättades 2002 för att uppfylla de krav som ställs i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. För närvarande verkar denna oavhängiga kommission i två avdelningar. Övervakningskommissionens allmänna avdelning har tre ledamöter, som en ministergrupp bestående av premiär-, inrikes- och försvarsministern utser utifrån en kandidatlista som framställs av parlamentets representanthus. Två av dessa ledamöter ska ha en juridisk examen. Ledamöternas mandatperiod är sex år, och en ledamot kan återväljas bara en gång. Den andra avdelningen, som behandlar klagomål som anförts över underrättelseverksamheten, består av tre ledamöter som avlagt en juridisk examen. Övervakningskommissionen bistås av 12 anställda, och personalen kommer att utökas i och med att lagstiftningen revideras.

CTIVD övervakar att underrättelse- och säkerhetstjänsterna följer den lag som utfärdats om deras verksamhet bl.a. när det gäller användningen av hemliga metoder för informationsinhämtning och behandlingen av personuppgifter. Kommissionen har omfattande befogenheter. Den har obegränsad tillgång till underrättelse- och säkerhetstjänsternas uppgifter och register. Den kan höra underrättelse- och säkerhetstjänsternas anställda och vittnen under ed eller sanningförsäkran samt kalla in och höra sakkunnigvittnen. En del granskningar, såsom laglighetsgranskningen av signalspaningen, utförs årligen. Övervakningskommissionen sammanställer rapporter över de granskningar och undersökningar som den utför, och dessa rapporter ska innehålla en offentlig del. Rapporterna lämnas till den ansvariga ministern (till inrikesministern i fråga om AIVD och till försvarsministern i fråga om MIVD). Ministern presenterar rapporternas offentliga del för parlamentets båda kamrar. De sekretessbelagda delarna behandlas i slutet plenum av säkerhets- och underrättelseutskottet. Övervakningskommissionen ger dessutom råd och rekommendationer om underrättelse- och säkerhetstjänsterna till ministrarna. Kommissionen behandlar och undersöker klagomål som anförts över underrättelse- och

säkerhetstjänsternas verksamhet. Klagomålen riktas till den ansvariga ministern, men ministern ska begära ett förslag till avgörande av kommissionen. Förslaget är inte bindande för ministern. Ett avgörande om klagomål kan överklagas hos justitieombudsmannen.

I Nederländerna bereds en ny lag som ska ersätta lagen om underrättelse- och säkerhetstjänster. Behoven av att revidera lagen har behandlats i ett betänkande som den så kallade Dessenskommittén (Evaluatiecommissie Wet op de inlichtingen — en veiligheidsdiesten 2002) överlämnat den 2 december 2013. Lagförslaget enligt kommittébetänkandet ändrades efter en politisk debatt. Syftet med revideringen är att skapa nya befogenheter till underrättelseinhämtning, förbättra den rättsliga övervakningen och beakta den tekniska utvecklingen. Det har föreslagits att användningen av hemliga metoder för informationsinhämtning ska bindas till ett tillstånd som beviljas av ett nytt rättsligt organ. Lagen Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiesten har antagits 2017 genom en omröstning i parlamentets under- och överhus. Lagen ska träda i kraft den 1 maj 2018, men före det ordnas en rådgivande folkomröstning den 21 mars 2018.

2.2.1.6 Tyskland

Tysklands underrättelsetjänst för utlandet är Bundesnachrichtendienst (BND), som ansvarar för den yttre informationsinhämtningen i fråga om såväl civila som militära hot. BND sorterar under och styrs av förbundskanslersämbetet (Bundeskansleramt). Förbundsstatens civilsäkerhetstjänst går under namnet Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) och dess militära säkerhetstjänst under namnet Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD). BfV och MAD sorterar under och styrs av inrikesministeriet respektive försvarsministeriet. Förbundsstaten och delstaterna har delad behörighet i inrikes frågor. Varje delstat har en egen civilsäkerhetstjänst (Landesverfassungsschutz). Förbundsstaten har exklusiv behörighet i utrikes frågor och försvarsfrågor.

BND:s, BfV:s och MAD:s uppgifter och befogenheter regleras i separata lagar (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2979; Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2977; Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2970). Dessutom föreskriver den så kallade G 10-lagen (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26. Juni 2001, BGBl. I S. 1254, 2298) om underrättelseinhämtningsmetoder som ingriper i förtroliga meddelandens innehåll.

Förbundsdagens (Bundestag) kontrollutskott (Parlamentarische Kontrollgremium) är ett gemensamt parlamentariskt kontrollorgan för BND, BfV och MAD. Bestämmelser om utskottet finns i Tysklands grundlag (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949, BGBl. S. 1) och i en separat lag om den parlamentariska kontrollen av underrättelseinhämtning (Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2346). Förbundsdagen fastställer i början av varje valperiod hur många ledamöter utskottet ska ha och väljer ledamöterna bland ledamöterna i förbundsdagen. Utskottet sammanträder minst en gång per kvartal. Varje ledamot kan sammankalla utskottet.

Kontrollutskottet har rätt att få alla handlingar av underrättelsetjänsterna som det begär och uppgifter ur de personregister som de för. Vidare kan utskottet utan begränsning förrätta syn i underrättelsetjänstens lokaler. Underrättelsetjänstens personal är skyldig att på kallelse infinna sig för att höras vid utskottet. När de blir hörda är de skyldiga att tala sanning. Domstolarna och de övriga myndigheterna är skyldiga att ge utskottet handräckning för att det ska kunna utföra sina kontrolluppgifter. Tysklands förbundsregering (Bundesregierung) ska ge utskottet täckande information om underrättelsetjänstens allmänna verksamhet och vid behov om speciella frågor som rör dess verksamhet. Förbundsregeringen är också skyldig att till utskottet

överlämna de uppgifter om underrättelsetjänsten som den begär separat. Förbundsregeringen och underrättelsetjänsten kan låta bli att till kontrollutskottet överlämna uppgifter som det begärt endast av tvingande skäl som anges särskilt i lag. Om parterna inte är eniga om skälens tvingande natur kan de föra ärendet till den konstitutionella domstolen (Bundesverfassungsgericht) för avgörande.

Kontrollutskottet kan med två tredjedelars kvalificerade majoritet besluta att granskningsåtgärderna och deras resultat ska rapporteras till förbundsdagens plenum. Utskottet kan på samma sätt med två tredjedelars kvalificerade majoritet besluta att dess granskningsobservationer, som annars ska hållas hemliga, ska behandlas offentligt. Utskottet ska minst två gånger under en valperiod ge förbundsdagens plenum en täckande redogörelse för sin verksamhet. Till redogörelsen ska fogas utskottets syn på huruvida regeringen har fullgjort sina lagstadgade skyldigheter att lämna information och andra skyldigheter gentemot utskottet.

Kontrollutskottet anvisas i G 10-lagen vissa uppgifter som går ut på att övervaka metoderna för underrättelseinhämtning när det gäller innehållet i förtroliga meddelanden. Utskottet granskar och godkänner de åtgärder för underrättelseinhämtning avseende datatrafik som fastställts av de behöriga ministrarna. G 10-lagen förpliktar också förbundsregeringen att med sex månaders mellanrum rapportera till kontrollutskottet om informationsinhämtning som riktats mot förtroliga meddelanden. Utskottet ska i sin tur ge förbundsdagen en årlig redogörelse för den kontroll som det utför med stöd av G 10-lagen. De specialuppgifter som föreskrivits för kontrollutskottet begränsar inte de övriga förbundsdagsutskottens allmänna kontrolluppgifter. Inrikesutskottet kan exempelvis undersöka BfV:s verksamhet och försvarsutskottet MAD:s verksamhet.

För laglighetskontrollen av BND:s, BfV:s och MAD:s verksamhet ansvarar G 10-kommissionen, som finns i anslutning till förbundsdagen. Kommissionen består av en ordförande som har behörighet för domartjänst samt tre ledamöter och fyra ersättare. De utnämns till sina uppgifter av förbundsdagens kontrollutskott för en valperiod. Ledamöterna är i allmänhet förbundsdagsledamöter, men kommissionen är oberoende av förbundsdagen i sin verksamhet. Kommissionens verksamhet stöds av en personal som har både juridisk och teknisk kompetens. År 2016 bistods kommissionen av 13 anställda, som hör till personalen vid förbundsdagens kontrollutskott. För närvarande håller man på att utöka antalet biträdande anställda.

G 10-kommissionen utför laglighetskontroll på förhand och i efterhand. Den är tillståndsmyndighet i sådana fall där säkerhets- och underrättelsetjänsterna behöver använda en metod för informationsinhämtning som inkräktar på skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, exempelvis teleavlyssning. Dessutom kontrollerar den att säkerhets- och underrättelsetjänsterna har använt informationsinhämtningsmetoderna i enlighet med tillståndsvillkoren och att de har behandlat den information som de har inhämtat på ett lagenligt sätt. Kontrollen fokuseras bl.a. på efterlevanden av bestämmelserna om överlåtelse och utplåning av uppgifter samt underrättelse av objektet för informationsinhämtningen. Kommissionen har i sin granskningsverksamhet obegränsad tillgång till underrättelse- och säkerhetstjänsternas lokaler, uppgifter och register. Den kan göra granskningar på eget initiativ eller med anledning av klagomål.

Säkerhets- och underrättelsetjänsterna och de ministerier som styr dessa har ålagts omfattande skyldigheter att på eget initiativ lämna information till G 10-kommissionen. De ska t.ex. med en månads mellanrum rapportera till kommissionen om sådana fall där personuppgifter har överlåtit till myndigheter i andra länder. Respektive säkerhets- eller underrättelsetjänst rapporterar till det ministerium som styr dess verksamhet. De styrande ministerierna, det parlamentariska kontrollorganet och laglighetskontrollorganet deltar i beslutsfattandet om använd-

ningen av hemliga underrättelseinhämtningsmetoder. På så sätt får de redan på förhand information om vissa enskilda operationer som säkerhets- och underrättelsetjänsterna utför. Exempel på andra kontrollorgan är dataskyddstillsynsmyndigheten (Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit) och förbundskanslersämbetet som övervakar BND.

Tyska förbundsdagen godkände i slutet av 2016 en rad ändringar i lagstiftningen om underrättelsetjänsterna. Kärnan i reformen är övervakningen av underrättelsetjänsterna. I slutet av 2016 trädde en lag om utveckling av den parlamentariska kontrollen av förbundsstatens underrättelsetjänster i kraft (Gesetz zur weiteren Fortentwicklung der parlamentarischen Kontrolle der Nachrichtendienste des Bundes, 30. November 2016, BGBl. I S. 2746, 57). Genom den lagen ändrades lagen om parlamentarisk kontroll. I samband med reformen inrättades en tjänst för en permanent representant (Ständiger Bevollmächtigter des Parlamentarischen Kontrollgremiums), som bl.a. har till uppgift att informera och biträda förbundsdagens kontrollutskott och delta i G 10-kommissionens möten samt samordna de olika kontrollorganens arbete.

Från början av 2017 gäller dessutom en lag där det för första gången föreskrivs om BND:s befogenheter i fråga om signalspaning som avser utländska förhållanden (Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes, 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3346, 67). Beslut om användning av signalspaning som avser utländska förhållanden fattas av förbundskanslersämbetet. Ett oavhängigt kontrollorgan som inrättats genom lagen (Unabhängiges Kontrollgremium) ska på förhand godkänna ett beslut om signalspaning som avser utländska förhållanden. Kontrollorganet består av en ordförande och två ledamöter. Ordföranden och den ena av ledamöterna ska vara domare vid Förbundsrepubliken Tysklands högsta domstol (Bundesgerichtshof), och den andra ledamoten ska vara åklagare vid högsta domstolen. Kontrollorganet utövar efterhandskontroll av verksamheten bl.a. i form av laglighetsgranskningar. Det undersöker också klagomål om signalspaning som avser utländska förhållanden. Kontrollorganet informerar kontrollutskottet om sin verksamhet med minst sex månaders mellanrum.

2.2.1.7 Schweiz

Schweiz har en nationell underrättelsetjänst (Nachrichtendienst des Bundes, NDB) som i första hand betjänar förbundsrådet (Bundesrat), ministerierna och försvarsmaktens ledning i säkerhetspolitiska frågor. Därtill stöder NDB åklagarmyndigheterna och kantonerna när det gäller att upprätthålla den inre säkerheten. Försvarsmakten har en egen underrättelsetjänst (Militärischer Nachrichtendienst, MND), som NDB samarbetar med. Underrättelse- och säkerhetstjänsterna regleras i en ny lag om underrättelseinhämtning som trädde i kraft i september 2017 (Bundesgesetz über den Nachrichtendienst, 25. September 2015). I den nya lagen fastställs NDB:s arbetsbeskrivning och befogenheter. De största ändringarna går ut på att övervakning i privata lokaler ska tillåtas, övervakning av gränsöverskridande datatrafik ska ordnas och befogenheterna till militär underrättelseinhämtning ska utvidgas. De olika faserna och komponenterna i den parlamentariska och den övriga kontrollen motsvarar huvudsakligen den tidigare lagstiftningen. En central ändring är att det nu för första gången föreskrivs i lag om den interna underrättelsetjänstens övervakningsavdelning, som finns i anslutning till försvarsministeriet (Nachrichtendienstliche Aufsicht, NDA). I samband med reformen fick övervakningsavdelningen dessutom större befogenheter.

Det parlamentariska kontrollorganet för NDB och MND utgörs av ett gemensamt underutskott (Geschäftsprüfungsdelegation) till övervakningsutskotten för parlamentets underhus (Nationalrat) och överhus (Ständerat). Bestämmelser om underutskottets verksamhet finns i Schweiz grundlag (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 18. April 1999) och i den lag som gäller parlamentets verksamhet och organisation (Bundesgesetz über die

Bundesversammlung, vom 13. Dezember 2002). Båda kamrarna i parlamentet utser inom sig tre ledamöter till underutskottet. Minst en av ledamöterna ska representera oppositionen. Underutskottet har obegränsad rätt att få sekretessbelagd information av underrättelsejänsterna. Underutskottet kan av regeringen och de förbundsstatsmyndigheter som är underställda regeringen begära alla de uppgifter som det behöver i sin övervakningsverksamhet, inklusive protokoll från regeringens hemliga sammanträden. Underutskottet kan vid behov föreslå ändringar i de lagar som utfärdats om underrättelseverksamheten. Fokus i dess övervakning ligger på att underrättelseverksamheten ska vara lagenlig, ändamålsenlig och effektiv. Till utskottets centrala uppgifter hör att se till att landets regering i tillräcklig grad styr och övervakar underrättelsejänsternas verksamhet. Det kan inte ändra beslut som fattats av regeringen eller underrättelsejänsterna eller ersätta dessa med egna beslut, utan endast uttrycka sin åsikt om dem och ge rekommendationer. Om underutskottet upptäcker att underrättelsejänsterna handlar på ett lagstridigt sätt eller i strid med effektivitetskraven kan det inleda en undersökning i ärendet. Parlamentets övervakningsutskott bestämmer om undersökningsresultaten ska offentliggöras. Övervakningsutskotten och underutskottet ger också ut en årsberättelse om övervakningen av underrättelsejänsterna, och den behandlas av båda kamrarna i parlamentet.

Enligt den nya lagen står Schweiz förbundsråd för den politiska styrningen av underrättelsejänsterna. I den nya lagen fastställs på samma sätt som i den tidigare lagstiftningen att förbundsrådet har befogenhet att granska att hela den verksamhet som underrättelsejänsterna bedriver är lagenlig, ändamålsenlig och effektiv. I fortsättningen är dock också försvarsministeriets övervakningsavdelning och övervakningsunderutskottet skyldiga att regelbundet informera förbundsrådet om övervakningsresultaten.

Den nya lagen innehåller inga bestämmelser om en med avseende på verksamhetsområdet allmän och oavhängig laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Försvarsministeriet åläggs att ordna laglighetskontrollen av NDB:s verksamhet. Eftersom ministeriet dock ansvarar för den administrativa och operativa styrningen av underrättelsejänsten är det svårt att betrakta den juridiska övervakning som ministeriet ordnar som oavhängig extern laglighetskontroll. Försvarsministeriet samordnar laglighetskontrollen med den parlamentariska kontrollen.

Förbundsrådet ska enligt den nya lagen om underrättelseinhämtning inrätta en oavhängig tillsynsmyndighet som administrativt sett hör till försvarsministeriet (Aufsicht über den Nachrichtendienst) och som har till uppgift att övervaka den verksamhet som bedrivs av såväl underrättelsejänsten som kantonernas verkställighetsmyndigheter samt alla tredje parter som sköter sådana uppgifter som underrättelsejänsten gett dem. Lagen förpliktar tillsynsmyndigheten att varje år sammanställa en offentlig verksamhetsredogörelse för försvarsministeriet. I lagen konstateras vidare att försvarsministeriet ska tillsätta ett internt kontrollorgan som ska sköta den allmänna övervakningen av NDB. Detta organ, NDA, utför sitt övervakningsuppdrag utan styrning. Till denna egenkontroll hör också att granska lagenligheten i NDB:s och kantonernas säkerhetsmyndigheters verksamhet. NDA informerar kontinuerligt direktören för försvarsministeriet om övervakningsverksamhetens resultat. Dess rapporter är inte offentliga.

Genom den nya lagen om underrättelseinhämtning fick Schweiz förbundsråd dessutom rätt att tillsätta ett oavhängigt kontrollorgan (Unabhängige Kontrollinstanz, UKI) som ska granska signalspaningens lagenlighet. Den bakomliggande orsaken är att Schweiz har för avsikt att stifta en lag om underrättelseinhämtning som riktar sig mot telekommunikationskablar. Regeringen beslutar om kontrollorganets sammansättning och organisation. Mandatperioden för kontrollorganets ledamöter är fyra år. Kontrollorganet har laglighetskontrolluppgifter av både förhands- och efterhandskaraktär. Den laglighetskontroll som organet utför på förhand går ut på att granska varje uppdrag som gäller underrättelseinhämtning i kabel innan det genomförs. Till kontrollorganets laglighetskontroll av efterhandskaraktär hör att granska att redan genomförda uppdrag som gällt underrättelseinhämtning i kabel har utförts på ett lagenligt sätt och att

övervaka lagringen, utplåningen och överlåtelsen av uppgifter som inhämtats inom ramen för dessa uppdrag. Kontrollorganet har rätt att dels förbjuda förfaranden som det anser vara lagstridigt, dels förplikta det ministerium som ansvarar för styrningen av underrättelseverksamheten till att se till att uppgifter som inhämtats i strid med lag utplånas. Kontrollorganets rekommendationer, förslag och rapporter är inte offentliga. Den nya schweiziska lagen om underrättelseinhämtning innehåller dessutom bestämmelser om dataskyddstillsynsmyndighetens (Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter) rätt att granska underrättelsetjänstens personregister på den registrerades begäran.

2.2.1.8 Frankrike

Den franska underrättelsetjänsten (Direction générale de la Sécurité extérieure, DGSE) bedriver framför allt terrorismbekämpning, men dess befogenheter möjliggör i mycket omfattande utsträckning även övrig underrättelseverksamhet. DGSE samarbetar med den nationella säkerhetstjänsten (Service de Renseignement).

I Frankrike sköts den parlamentariska kontrollen av underrättelseinhämtningen av en parlamentarisk underrättelsedelegation (Délégation parlementaire au renseignement, DPR). En särskild lag har utfärdats om delegationens verksamhet (Loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, n° 2007-1443 du 9 octobre 2007). Delegationen består av fyra ledamöter från parlamentets andra kammare (Assemblée nationale) och fyra ledamöter från parlamentets första kammare (Sénat). Därtill består delegationen av ordförandena för de parlamentsutskott som ansvarar för den inre säkerheten och försvaret, och dessa fungerar också turvis som ordförande för delegationen ett år i sänder. De övriga delegationsledamöterna utses av ordförandena för parlamentets samtliga utskott. DPR:s befogenheter har utvidgats år 2013. Delegationen har till uppgift att övervaka och bedöma regeringspolitiken kring underrättelseinhämtningen. Delegationen övervakar inte direkt underrättelsetjänsten. Den kan ordna samrådsmöten och inhämta olika utredningar. Fyra av DPR-ledamöterna hör också till ett separat revisionsutskott som övervakar underrättelsetjänstens ekonomiska förvaltning (Commission de vérification des fonds spéciaux). Delegationen får inte information om underrättelseinhämtningsmetoder, internationellt utbyte av underrättelseinformation eller pågående underrättelseoperationer. DPR sammanställer rekommendationer för republikens president och premiärminister samt en årsredovisning för parlamentet.

År 2015 godkändes en ändring i den franska lagen om underrättelseinhämtning (Loi relative au renseignement, n° 2015-912 du 24 juillet 2015), genom vilken myndigheternas befogenheter utökades och övervakningen av verksamheten sågs över. I samband med denna lagändring ändrades namnet på det organ som ansvarar för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten, nationella säkerhetskommisionen (Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité), till nationella underrättelsetillsynskommisionen (Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement). Kommissionen är en självständig förvaltningsmyndighet. Den består av nio ledamöter: två ledamöter av nationalförsamlingen, två senatorer, två nuvarande eller tidigare medlemmar av högsta förvaltningsdomstolen (Conseil d'État), två nuvarande eller tidigare domare som inte hör till högsta domstolen, samt en expert på elektronisk datakommunikation. Högsta domstolen eller högsta förvaltningsdomstolen utser en ordförande bland ledamöterna. Ledamöternas mandatperiod är sex år. Ledamöterna av nationalförsamlingen väljs emellertid för en regeringsperiod och senatorerna för senatens mandatperiod. En person kan utses till ledamot av kommissionen endast en gång. Kommissionen har en generalsekreterare och anställda, som är experter på juridik, ekonomi, elektronisk kommunikation och personuppgiftsskydd.

Kommissionen övervakar att lagen om underrättelseinhämtning iakttas i användningen av underrättelseinhämtningsmetoder. Ett utlåtande ska begäras av kommissionen för att sådana

underrättelseinhämtningsmetoder som avses i lagen ska kunna inledas. Premiärministern eller en av denne särskilt befullmäktigad person kan bevilja tillstånd för dessa metoder efter att ett utlåtande av kommissionen har begärts. Den nationella tillsynskommissionen ska utan dröjsmål underrättas om premiärministerns beslut. I en ovillkorlig nödsituation kan premiärministern ge en myndighet tillstånd att påbörja underrättelseinhämtningen utan förhandsutlåtande från tillsynskommissionen. Kommissionen ska dock omedelbart informeras om beslutet. Om kommissionen anser att tillståndet har getts eller underrättelseinhämtningen har påbörjats på ett lagstridigt sätt ger kommissionen underrättelsemyndigheten och premiärministern en rekommendation om att verksamheten ska avbrytas och de inhämtade uppgifterna utplånas. Premiärministern meddelar omedelbart tillsynskommissionen vilka åtgärder som vidtagits på basis av rekommendationen. Om premiärministern inte följer rekommendationen eller vidtar åtgärder som måste betraktas som otillräckliga kan kommissionen genom ett majoritetsbeslut (majorité absolue) bestämma att ärendet ska föras till högsta förvaltningsdomstolen för avgörande.

Kommissionen kan inleda en laglighetsgranskning på eget initiativ eller med anledning av ett klagomål. Ministerierna, ämbetsverken och tjänstemännen är skyldiga att bistå kommissionen i dess lagstadgade uppgifter. Kommissionen har rätt att få tillgång till bl.a. tillstånd, utlåtanden, register och insamlad information. Kommissionens ledamöter har rätt att få också sådan information som skyddas av strafflagen eller bevis, om det är nödvändigt för att en uppgift ska kunna skötas. Premiärministern kan ge kommissionen alla eller en del av granskningsrapporterna om underrättelseinhämtningen och andra allmänna granskningsrapporter som hör till kommissionens ansvarsområde. Kommissionen sammanställer årligen en offentlig rapport över sin verksamhet. Den ska vid behov informera premiärministern om sina övervakningsobservationer. Dessa uppgifter kan levereras till premiärministern via den parlamentariska underrättelselegationen. Kommissionen kan besvara presidentens, parlamentets och underrättelselegationens förfrågningar.

Efter terrordåden i november 2015 utlystes i Frankrike undantagstillstånd genom lag (Loi prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n° 2015-1501 du 20 novembre 2015). Myndigheterna har större befogenheter och rättigheter att begränsa den enskilda människans frihet under undantagstillstånd än under normala förhållanden. Undantagstillståndslagen ger bl.a. myndigheterna behörighet att genom ett beslut av inrikesministern göra husrannsakan utan domstolsbeslut och vidta åtgärder för att stänga webbsidor som sympatiserar med terrorism eller uppmuntrar till terrordåd. Undantagstillståndet upphörde den 1 november 2017, när en ny lag om den inre säkerheten och kampen mot terrorism trädde i kraft (Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, n° 2017-1510 du 30 octobre 2017). Den nya lagen innehåller inga bestämmelser som anknyter till underrättelseverksamheten eller övervakningen av denna. För närvarande ser man i Frankrike inget behov av att revidera innehållet i lagarna om underrättelseinhämtning. Sannolikt kommer det ändå före år 2020 att föreslås att lagarna revideras med anledning av den tekniska och teknologiska utvecklingen.

2.2.1.9 Italien

Italien reviderade sin underrättelseorganisation år 2007. Landets underrättelseverksamhet är indelad i underrättelseinhämtning inom landet (Agenzia Informazioni e Sicurezza Interna, AISI) och underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden (Agenzia informazioni e sicurezza esterna, AISE). Under försvarsmaktens kommandör finns dessutom en enhet som producerar riktad information för de militära operationers behov som Italien deltar i på det internationella planet. På premiärministerns kansli finns en separat avdelning för information som rör den nationella säkerheten (Dipartimento delle Informazioni per la Sicurezza, DIS). AISI och AISE sorterar under denna avdelning. DIS bearbetar den information som fås från

underrättelsetjänsterna för premiärministerns bruk och samordnar underrättelseverksamheten. Underrättelsemyndigheterna har dessutom ett gemensamt signalspanningssystem. Premiärministern har en mycket central roll i det italienska systemet för underrättelseinhämtning. Premiärministern leder bl.a. CISR-kommittén (Comitato interministeriale per la sicurezza della Repubblica), som ansvarar för den nationella säkerheten och som består av ett antal ministrar. DIS-chefen är sekreterare i kommittén.

Ansvar för den parlamentariska kontrollen av det italienska systemet för underrättelseinhämtning ligger hos den parlamentariska kommittén för nationell säkerhet COPASIR (Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica). Kommittén består av tio ledamöter (fem representanter från parlamentets överhus och fem från parlamentets underhus), och den leds av en representant för oppositionen. Kommittén har omfattande rättigheter att få information och förrätta inspektioner. Vid behov kan kommittén också be att få höra premiärministern och bestämma att en intern laglighetskontroll av underrättelseverksamheten ska utföras. Italien har inget separat organ för laglighetskontroll av underrättelseinhämtningen.

2.2.1.10 Sammandrag av och slutsatser om den internationella jämförelsen

Flera europeiska länder har ansett det vara viktigt att föreskriva om övervakningen av underrättelseverksamheten. Många stater har dessutom nyligen satt i kraft eller bereder för tillfället ändringar i lagstiftningen om underrättelseinhämtning, och en del av dessa ändringar gäller också övervakningen av verksamheten i fråga (t.ex. Nederländerna, Tyskland, Schweiz, Frankrike och Italien). I de analyserade staterna övervakas underrättelseverksamheten genom intern kontroll inom förvaltningsområdet, parlamentarisk kontroll och extern laglighetskontroll samt olika blandmodeller av parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll.

Av de länder som ingår i jämförelsen har följande ett separat parlamentariskt kontrollorgan: Danmark (parlamentets underrättelseutskott), Nederländerna (representanhusets inrikesutskott och säkerhets- och underrättelseutskott), Tyskland (förbundsdagens kontrollutskott), Schweiz (gemensamt underutskott till övervakningsutskotten för parlamentets underhus och överhus), Frankrike (parlamentarisk underrättelselegation) och Italien (parlamentarisk säkerhetskommitté). I dessa länder utgörs det organ som utövar parlamentarisk kontroll av ett specialutskott vid parlamentet eller ett därmed jämförbart organ.

I Danmark består parlamentets underrättelseutskott, som ansvarar för den parlamentariska kontrollen, av fem parlamentsledamöter som hör till de partier som är representerade i parlamentets presidium. I Nederländerna är det i första hand representanhusets inrikesutskott som utövar parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten, men i ärenden som ska hemlighållas sköts denna uppgift av underhusets säkerhets- och underrättelseutskott. När det gäller den tyska underrättelsetjänsten sköts den parlamentariska kontrollen av förbundsdagens kontrollutskott. Förbundsdagen fastställer i början av varje valperiod hur många ledamöter utskottet ska ha och väljer ledamöterna bland ledamöterna i förbundsdagen. I Schweiz utövas den parlamentariska kontrollen av ett gemensamt underutskott till parlamentskamrarnas övervakningsutskott. Båda kamrarna i parlamentet utser inom sig tre ledamöter till underutskottet, och minst en av dessa ska representera oppositionen.

Sverige har inget sådant parlamentariskt kontrollorgan vars uttryckliga eller huvudsakliga uppgift består av att övervaka underrättelseverksamheten. Övervakningen genomförs i praktiken så att parlamentets försvarsutskott behandlar den redogörelse för signalspanning som regeringen varje år ger parlamentet. Det norska parlamentet består i sin tur av en särskild delegation som bedriver både parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Delegationen består av sju ledamöter, som parlamentets plenum utnämner för fem

år i sänder. Sammansättningen ska återspegla de politiska styrkeförhållandena i parlamentet, men sittande parlamentsledamöter kan inte utnännas till delegationen.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter (European Union Agency for Fundamental Rights) har rapporterat (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015 och 2017) att av EU-medlemsstaterna är det endast Irland och Malta som helt saknar en organiserad parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten. I rapporten konstateras också att förutom Sverige och Finland har inte heller Portugal, Cypern eller Grekland något särskilt organ för parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten (*committee*); i dessa länder ansvarar parlamentsutskott eller andra motsvarande organ vid sidan av sina övriga uppgifter för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten.

Den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten har således i allmänhet ålagts ett kontrollorgan i anslutning till parlamentet. Oftast sköts dessa kontrolluppgifter av ett specialutskott vid parlamentet eller ett därmed jämförbart organ. Utskotten har dock varierande uppgifter och roller i de olika ländernas parlamentsarbete; följaktligen ska försiktiga slutsatser dras utifrån jämförelsen.

Den övervakning som de parlamentariska kontrollorganen utövar överskrider i allmänhet förvaltningsområdesgränserna i det avseendet att den riktar sig mot både civil och militär underrättelseinhämtning. Kontrollorganens sammansättning återspeglar på ett eller annat sätt de politiska styrkeförhållandena: t.ex. i Danmark består kontrollorganet av företrädare för de partier som ingår i folktingets presidium och i Nederländerna av ordförandena för de fyra största partierna. I allmänhet består kontrollorganet också av företrädare för oppositionen.

De parlamentariska kontrollorganen bedriver delvis också sådan verksamhet som i Finland betraktas som laglighetskontroll. I Norge kan stortingets EOS-delegation med hänseende till sin verksamhet och sammansättning snarare betraktas som ett laglighetskontrollorgan än en aktör som bedriver parlamentarisk kontroll. Även i Nederländerna och Tyskland har de parlamentariska kontrollorganen vissa laglighetskontrolluppgifter. De parlamentariska kontrollorganens rätt att få information varierar mellan olika länder. I synnerhet i de ovan nämnda länderna, som har ett kontrollsystem av blandmodell, är kontrollorganens rätt att få information synnerligen omfattande. I Norge, Nederländerna och Tyskland kan kontrollorganen t.ex. förrätta synner i underrättelsetjänsternas lokaler. De flesta parlamentariska kontrollorganen ger årligen parlamentets plenum en redogörelse för eller berättelse om sin verksamhet.

I majoriteten av de ovan analyserade länderna, med undantag av Norge, finns det vid sidan av det parlamentariska kontrollorganet ett organ som utövar laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. En rapport av EU:s byrå för grundläggande rättigheter visar att femton EU-medlemsstater har ett separat sakkunnigorgan som utövar laglighetskontroll av underrättelseinhämtningen. Laglighetskontrollen genomförs av en aktör som är oberoende av underrättelsetjänsten. Det kan t.ex. vara fråga om en permanent självständig övervakningskommitté eller granskningsnämnd. Laglighetskontrollen utövas ofta av organ i nämndform, vars sammansättning på ett eller annat sätt kan återspegla de politiska styrkeförhållandena i parlamentet. De parlamentariska kontrollorganen kan i allmänhet påverka laglighetskontrollorganens sammansättning. I vissa fall (t.ex. Sverige) har avsaknaden av parlamentarisk specialkontroll kompensats exempelvis genom att parlamentet har getts befogenhet att påverka sammansättningen av det organ som utövar laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Laglighetskontrollorganen rapporterar också, oftast årligen, om sin verksamhet till de parlamentariska kontrollorganen.

Kontrollorganet har oftast till uppgift att antingen på eget initiativ eller med anledning av klagomål övervaka verksamhetens lagenlighet och de metoder som används i informationsin-

hämtningen. Laglighetskontrollorganen har i allmänhet obegränsad tillgång till underrättelse-tjänstens lokaler och handlingar. Deras ledamöter har tystnadsplikt. Kontrollorganen har ofta också rätt att ge underrättelse-tjänsterna bindande förbud och uppmaningar eller åtminstone att överlämna verkställandet av sina uppmaningar för övervägande till den minister som ansvarar för underrättelse-tjänstens verksamhet. Kontrollorganen rapporterar vanligtvis om sina obser-vationer, både i enskilda fall och i sina årsrapporter, till den minister som styr underrättelse-verksamheten och till objektet för övervakningen. De uppgifter som fastställts för kontrollor-ganen begränsar i allmänhet inte eventuella högsta laglighetsövervakares eller dataskyddstill-synsmyndigheters kontrollbefogenheter.

I Sverige, Tyskland och Schweiz regleras laglighetskontrollen av signalspaning separat. I Sve-rige har övervakningen av signalspaningen preciserats och specificerats på författningsnivå. I Tyskland och Schweiz har kontrollorganet getts mandat att övervaka denna verksamhet även proaktivt i egenskap av tillståndsmyndighet.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det varierar från land till land hur detaljerat under-rättelseverksamheten och dess övervakning regleras och hur den organiseras. Överlag finns det mycket stora skillnader mellan de olika nationella checks and balances-arrangemangen och de statliga systemen som helhet. Det är således inte möjligt att utifrån jämförelseländernas lagstiftning och system dra direkta slutsatser om vilka modeller för övervakning av underrät-telseverksamheten som lämpar sig för Finland. Övervakningen av underrättelseverksamheten ska ordnas med beaktande av särdragen i den finländska parlamentariska kontrollen och lag-lighetskontrollen.

2.2.2 Internationella konventioner om mänskliga rättigheter och EU:s rättsordning

2.2.2.1 Europakonventionen

Efterlevnaden av Europakonventionen övervakas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Domstolen har under de senaste decennierna meddelat åtskilliga avgöranden som gällt säkerhets- och underrättelse-tjänster samt hemliga tvångsmedel och hemlig informati-onsinhämtning. I dessa avgöranden har domstolen i synnerhet tolkat artikel 8, som gäller rätt till skydd för privat- och familjeliv, och artikel 13, som gäller rätt till ett effektivt rättsmedel. Även artikel 10, där det föreskrivs om yttrandefrihet och källskydd, har varit av betydelse i domstolens tolkningspraxis.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och fa-miljeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet är dock inte gränslös, eftersom myn-digheterna får inskränka åtnjutandet av den under de förutsättningar som anges i artikel 8.2. En inskränkning av de rättigheter som garanteras i artikel 8 i Europakonventionen ska bl.a. bygga på nationell lag. Domstolen för de mänskliga rättigheterna har krävt att det ska finnas bestämmelser i lag om övervakningen av observationsbefogenheter och om de rättsmedel som gäller dessa. (Se *Amann v. Schweiz*; *Contreras v. Spanien*; *Bugallo v. Spanien*; *Kennedy v. Förenade Kungariket*; *Liberty m.fl. v. Förenade Kungariket*; *Shimovolos v. Ryssland*; *Weber & Saravia v. Tyskland*; *Zakharov v. Ryssland*.)

I artikel 13 i Europakonventionen konstateras följande: ”Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nation-ell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.” Avgörandep Praxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna visar att övervakningen av myndigheternas hemliga observationsbefogenheter ska organiseras ef-fektivt. Staterna har emellertid omfattande prövningsrätt när det gäller hur de uppfyller kravet på effektivt rättsmedel. Enligt domstolen kräver artikel 13 inte nödvändigtvis att det effektiva

rättsmedlet är en domstol. Det beror snarare på den aktuella rättighetens karaktär och omständigheterna i respektive fall vilken typ av nationellt rättsskydd Europakonventionen kan anses kräva. Övervakningen kan dock enligt domstolen inte ske helt och hållet inom ramen för den interna kontroll som myndigheterna utövar själva. Domstolen har lagt vikt vid såväl extern kontroll som parlamentarisk kontroll. Domstolen har konstaterat att det är viktigt med tanke på skyddet av demokratin att parlamentet deltar i övervakningen av hemliga observationsbefogenheter. Samverkan av olika rättsmedel kan vara tillräckligt effektivt särskilt i situationer som gäller statens säkerhet. (Se *Campbell v. Förenade Kungariket*; *Leander v. Sverige*; *Segerstedt-Wiberg m.fl. v. Sverige*.)

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har bedömt effektiviteten främst med hänseende till huruvida övervakningsorganet är behörigt att avgöra ärendet och vilka processuella rättsskyddsgarantier det kan tillföra processen. Övervakningens effektivitet har också kopplats till frågan om tillsynsmyndighetens rätt att få information. Domstolen har dessutom ansett att avgöranden av aktörer som utövar laglighetskontroll ska ha en juridiskt bindande effekt på kontrollobjekten. Rättsskyddet kan ur perspektivet för Europakonventionen också sakna effekt om den som avgör ärendet inte har behörighet att bevilja skadestånd till den som överklagar. En förutsättning för att ett rättsmedel ska vara effektivt är att ett givet beslut verkställs. Ett rättsmedel är inte effektivt om myndigheterna genom sina åtgärder eller försummelser förhindrar dess användning. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis betonat att det nationella rättssystemet ska ha tillräckliga rättsskyddsgarantier som skyddar också mot dröjsmål och andra försummelser från myndigheternas sida. (Se *Segerstedt-Wiberg m.fl. v. Sverige*; *Szabó & Vissy v. Ungern*.)

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har vanligtvis förutsatt att den person som är föremål för en påstådd kränkning ska ha direkt tillgång till ett rättsmedel utan mellanhänder. En förutsättning för att besvär eller klagomål ska kunna anföras är i allmänhet att personen blir informerad av en myndighet om att han eller hon blivit föremål för informationsinhämtning efter att användningen av informationsinhämtningsmetoden har upphört. Trots detta kan också ett system som inte överhuvudtaget förutsätter att den som är föremål för informationsinhämtning ska informeras stå i harmoni med Europakonventionen. I sådana fall ska klagen enligt den nationella lagstiftningen vara så allmän att vem som helst kan anföra klagomål enbart på basis av en misstanke om att myndigheterna har gjort inskränkningar i skyddet för hans eller hennes meddelandehemlighet. (Se *Association for European Integration and Human Rights & Ekimdzhev v. Bulgarien*; *Kennedy v. Förenade Kungariket*; *Klass m.fl. v. Förbundsrepubliken Tyskland*; *Popescu v. Rumänien*; *Smith & Grady v. Förenade Kungariket*; *Weber & Saravia v. Tyskland*; *Zakharov v. Ryssland*.)

Förutom övervakningens effektivitet har också övervakningsorganets oavhängighet blivit ett viktigt krav i rättspraxisen vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Domstolen har krävt att organet ska vara tillräckligt självständigt i förhållande till dem som utövar verkställande makt. Laglighetskontrollorganet får inte heller ha för nära politiska kopplingar. Även ett övervakningsorgan som inte är en domstol kan uppfylla kraven enligt Europakonventionen, förutsatt att det är tillräckligt självständigt. Exempelvis en åklagare har inte ansetts vara en tillräckligt självständig aktör ur Europakonventionens perspektiv. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har dessutom fäst vikt vid övervakningsorganets ledamöters yrkeskompetens och bakgrund. Den har förhållit sig positiv till övervakningsmodeller där de som utses för denna uppgift förutsätts ha en hög domartjänst. (Se *Kennedy v. Förenade Kungariket*; *Klass m.fl. v. Förbundsrepubliken Tyskland*; *Kopp v. Schweiz*; *Popescu v. Rumänien nr 2*; *R.E. v. Förenade Kungariket*; *Szabó & Vissy v. Ungern*; *Weber & Saravia v. Tyskland*; *Zakharov v. Ryssland*.)

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna behandlar för tillfället besvär över moderna informationsinhämtningsmetoder. De besvär som är under behandling grundar sig i stor utsträckning på Edward Snowdens avslöjanden av USA:s underrättelse- och säkerhetstjänsts (National Security Agency) verksamhet och dess samarbete med andra länders underrättelseorganisationer. De avgöranden som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna meddelar i dessa fall kan vara av betydelse också för de krav som ska ställas på de nationella systemen för övervakning av underrättelseverksamheten. (Se Big Brother Watch m.fl. v. Förenade Kungariket; Bureau of Investigative Journalism & Ross v. Förenade Kungariket; Human Rights Organisations m.fl. v. Förenade Kungariket.)

Förutom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har också Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter fäst vikt vid övervakningen av underrättelseverksamheten. År 2015 gav kommissionären för mänskliga rättigheter ut rekommendationer om hur de mänskliga rättigheterna ska tas i beaktande på ett effektivt sätt i övervakningen av underrättelseverksamheten (Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper, Commissioner for Human Rights, Council of Europe, 2015). Bland de sammanlagt 25 rekommendationerna förde kommissionären fram att det nationella systemet för övervakning av underrättelseverksamheten alltid bör innefatta minst ett övervakningsorgan som är oberoende av den verkställande makten och underrättelsemyndigheterna. Övervakningen bör fokuseras på lagligheten av alla delfaktorer av underrättelseverksamheten och på att verksamheten är förenlig med de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Övervakningen bör också täcka underrättelsemyndigheternas internationella samarbete och det utbyte av information som det innefattar. De som utövar övervakning av underrättelseverksamhet bör överlag ha tillgång till all information de behöver trots bestämmelserna om sekretess och de begränsningar som följer av internationell praxis.

Enligt kommissionären för mänskliga rättigheter bör individerna ha möjlighet att föra ärenden vidare till externa övervakningsorgan för behandling. Om ett sådant organ endast har befogenheter att fatta icke-bindande beslut bör staten säkerställa individernas rätt till ett effektivt och täckande rättsskydd på något annat sätt. Det externa övervakningsorganet bör ha rätt att avbryta eller avsluta användningen av en lagstridig underrättelseinhämtningsmetod. Kommissionären för mänskliga rättigheter konstaterar vidare att det för övrigt bör finnas ett fast inbördes förhållande mellan den externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten och den parlamentariska kontrollen så att det organ som ansvarar för den parlamentariska kontrollen medverkar vid utnämningen av de externa laglighetskontrollorganen och kan ge dem övervakningsuppdrag. Laglighetsövervakarna bör i sin tur rapportera om sin verksamhet till det parlamentariska organet. Rapporternas offentliga delar bör komma till allmän kännedom. Enligt kommissionären för mänskliga rättigheter bör övervakningssystemet och lagstiftningen om det vara föremål för kontinuerlig bedömning och uppföljning.

Kommissionären för mänskliga rättigheter anser i sina rekommendationer att det överlag är viktigt att den nationella övervakningen av underrättelseverksamheten uppfyller de minimikrav som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ställer för övervakningen. Vidare ska de nationella systemen vara i linje med de rekommendationer som inom ramen för FN:s råd för mänskliga rättigheter har getts om övervakningen av underrättelseverksamheten och de synpunkter som Europeiska kommissionen för demokrati genom lag inom Europarådet, den s.k. Venedigkommissionen, har framfört i frågan.

Venedigkommissionen gav 2007 ut en rapport om den demokratiska övervakningen av underrättelsetjänsterna som baserar sig på en internationell jämförelse (Report on the Democratic Oversight of the Security Services, CDL-AD(2007)016, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Council of Europe, 2007). Fokus i rapporten låg på att undersöka de nationella parlamentens och deras organs samt domstolarnas ställning i

övervakningen av underrättelseverksamheten. Enligt Venedigkommissionen är det nödvändigt att systemet för övervakning av underrättelseverksamheten innefattar en effektiv, sakkunnig och på alla sätt trovärdig extern övervakningsmekanism, som bygger på såväl juridisk som parlamentarisk övervakning. Övervakningen får inte ske enbart inom förvaltningen, utan den ska vara uppbyggd i flera nivåer som är länkade till och kompletterar varandra. Kommissionen betonade att det är viktigt att en parlamentarisk övervakning ordnas med tanke på verksamhetens demokratiska legitimitet. Dessutom ska individerna ha möjlighet att föra ett ärende som gäller underrättelsemyndigheternas verksamhet till ett oberoende organ för behandling. Övervakningen ska omfatta hela underrättelseverksamheten, inklusive underrättelsemyndigheternas internationella samarbete. Venedigkommissionen föreslog dessutom att det externa övervakningsorganet ska rapportera om sin övervakning till parlamentet. Övervaknings- och ansvars-systemet ska bedömas och följas upp kontinuerligt. Mellan de nationella systemen bör det ske ett utbyte av information om och erfarenheter av bästa praxis när det gäller övervakningen av underrättelseverksamheten.

2.2.2.2 Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

Verkställigheten av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter övervakas av kommittén för mänskliga rättigheter, som kontinuerligt utvecklar tolkningen av bestämmelserna i konventionen. Kommittén har också gjort ställningstaganden om artikel 17 i konventionen, som gäller integritetsskyddet. Enligt denna artikel får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. Vidare har var och en rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. Avvikelser från skyldigheten enligt denna artikel kan göras endast under ett allmänt nödläge som hotar den nationella existensen.

Flera besvär över kränkningar av integritetsskyddet enligt artikel 17 har anförts med stöd av konventionens fakultativa protokoll, men tills vidare har fallen inte gällt säkerheten i datanät, elektronisk kommunikation eller underrättelseverksamhet. Det kan anses sannolikt att denna typ av frågor i fortsättningen kommer att bli mer synliga i det arbete som kommittén för mänskliga rättigheter bedriver. Underrättelseinhämtning som riktas mot elektronisk kommunikation har redan behandlats i samband med konventionsstaternas regelbundna rapportering. I samband med granskningen av lagstiftningen om underrättelseinhämtning fäste kommittén i sina kommentarer om USA:s fjärde rapport vikt vid bl.a. övervakningssystemet. Enligt kommittén ska ett tillräckligt övervakningssystem anknytas till underrättelseverksamheten. Vidare ska de som blivit föremål för oegentligheter ha tillgång till effektiva rättsmedel. (Se Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, CCPR/C/USA/CO/4, United Nations, Human Rights Committee, 23 April 2014.)

Även FN:s råd för mänskliga rättigheter har fäst vikt vid underrättelseverksamheten i sin resolution om de grundläggande och mänskliga rättigheterna i bekämpningen av terrorism från år 2012 (Resolution on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, A/HRC/19/L.25, United Nations, Human Rights Council, 19 March 2012). I resolutionen hänvisas det till en rapport av FN:s specialrapportör Martin Scheinin (Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism) från år 2010 (Compilation of good practices on legal and institutional frameworks and measures that ensure respect for human rights by intelligence agencies while countering terrorism, including on their oversight, A/HRC/14/46, United Nations, Human Rights Council, 17 May 2010), och staterna uppmanas att vidta de åtgärder som enligt rapporten behövs.

FN:s specialrapportör ger i sin rapport 35 rekommendationer avsedda att säkerställa tryggheten av de mänskliga rättigheterna i den underrättelseverksamhet som bedrivs för att bekämpa

terrorism och i övervakningen av underrättelseverksamheten. Enligt rapporten ska det fastställas i lag vilka befogenheter och uppgifter de aktörer som deltar i övervakningen av underrättelseverksamheten ska ha. Övervakningen ska bestå av sådan övervakning som hör till den verkställande makten, parlamentarisk kontroll och övervakning som bedrivs av domstolar samt särskilda övervakningsorgan. I rapporten konstateras att övervakningsorganen som behandlar besvär som anförs av individer och andra rättskyddsinstrument ska vara oberoende av underrättelsemyndigheterna och den verkställande makten. Det ska vara möjligt för en individ som upplever att underrättelsemyndigheterna har kränkt hans eller hennes rättigheter att få sin sak prövad och avgjord av en domstol eller något annat övervakningsorgan. Detta organ ska ha tillgång till effektiva åtgärder, såsom rätt att bevilja skadestånd och fatta bindande beslut. Övervakningsorganen ska ha obegränsade rättigheter att få information, och den övervakningshelhet som de bildar ska täcka alla delfaktorer i underrättelseverksamheten. Det rekommenderas att de aktörer som övervakar underrättelseverksamheten ska sörja för skyddet av personuppgifter och andra sekretessbelagda uppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De ska ha de befogenheter och resurser och den sakkunskap som krävs för att kunna bedriva övervakning på eget initiativ. Underrättelsemyndigheterna ska samarbeta med övervakningsorganen för att möjliggöra en fullskalig övervakning. FN:s specialrapportör föreslog också att de som arbetar vid underrättelsemyndigheterna ska kunna rapportera oegentligheter och att skyddet för denna typ av angivare måste säkerställas.

2.2.2.3 EU-rätten

Europeiska unionens domstol tolkar EU-lagstiftningen och säkerställer att den tillämpas på samma sätt i alla EU-länder. EU-domstolen har med anledning av artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EUVL C 2020, 7.6.2016) haft en mer indirekt roll än Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i övervakningen av underrättelseverksamheten. Enligt denna bestämmelse hör den nationella säkerheten uttryckligen till respektive medlemsstats ansvar. Unionen är således inte behörig i frågor som gäller nationell säkerhet. I praktiken är det dock inte alltid entydigt så att en fråga faller utanför EU-rättens tillämpningsområde på grundval av undantaget om nationell säkerhet. (Se ZZ, C-300/11; *Insinöörtoimisto InsTiimi Oy*, C-615/10; *kommissionen v. Finland*, C-284/05.) EU:s rättsordning och vissa förhandsavgöranden av Europeiska unionens domstol samt ogiltighetstalan som väcks mot EU-lagstiftning har således betydelse också för underrättelseverksamheten och utvecklingen av den nationella lagstiftningen om denna.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUVL C 326, 26.10.2012), som trädde i kraft 2009, fastställer de giltiga grundläggande rättigheterna på unionsnivå. Medlemsstaterna är enligt artikel 51.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna skyldiga att följa stadgan alltid när de tillämpar EU-rätten. Det är emellertid möjligt att också utanför EU-rättens tillämpningsområde utnyttja stadgan om de grundläggande rättigheterna som tolkningshjälp exempelvis i situationer där Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inte har behandlat en fråga. I artikel 52.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs det att till den del rättigheterna enligt stadgan och de rättigheter som säkerställs i Europakonventionen motsvarar varandra har de samma betydelse och räckvidd. Detta hindrar inte unionen från att bevilja ett mer omfattande skydd än Europakonventionen. (Se *Kadi och Al Barakaat*, C-402/05, C-415/04; *Internationale Handelsgesellschaft*, C-11/70.)

Enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 8 i stadgan har var och en rätt till skydd för de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En

oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. Artiklarna 7 och 8 i stadgan utgör dock inga absoluta rättigheter. Rätten att ta del av sina egna uppgifter kan således begränsas bl.a. på grundval av den nationella säkerheten eller för att skydda en brottsundersökning. Av de begränsningsvillkor som nämns i artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna är i synnerhet proportionalitetsprincipen kopplad till rättsskydds- och övervakningsfrågor. EU-domstolen har vid bedömning enligt proportionalitetsprincipen i frågor som gäller skyddet för personuppgifter fäst vikt förutom vid andra omständigheter även vid övervakningen av det system som är objekt för bedömningen och tillräckligheten av de rättsmedel som finns till förfogande.

I Schrems- domen konstaterade EU-domstolen att det centrala innehållet i den grundläggande rättigheten rörande ett effektivt rättsskydd kränks av ett regelverk där enskilda personer inte ges möjlighet att ta del av personuppgifter som rör dem själva eller att få sådana uppgifter rättade eller raderade. Domstolen ansåg att kommissionens beslut (2000/520/EG) hindrade de nationella tillsynsmyndigheterna från att utöva sina befogenheter, om en person ifrågasätter beslutets förenlighet med skyddet för personernas privatliv, friheter och grundläggande rättigheter. Kommissionen hade i detta beslut konstaterat att en tillräcklig skyddsnivå för överförda personuppgifter i USA garanteras med hjälp av Safe Harbor-systemet. Systemet i fråga innehöll ett antal principer om skyddet för personuppgifter, som de amerikanska företagen frivilligt kan förbinda sig till. I praktiken hade detta system dock hindrat de nationella tillsynsmyndigheterna från att undersöka om skyddet är tillräckligt och vid behov avbryta överföringen av uppgifter. EU-domstolen ansåg att kommissionens beslut inte kan omintetgöra den behörighet som de nationella tillsynsmyndigheterna har med stöd av stadgan om de grundläggande rättigheterna och dataskyddsdirektivet (95/46/EG). Kommissionens beslut upphävdes på grundval av domen. (Schrems v. Data Protection Commissioner, C-362/14; se UGT-Rioja m.fl., C-428/06—C-434/06.)

I sitt utlåtande om Schrems- domens konsekvenser av den 16 oktober 2015 ansåg en arbetsgrupp enligt artikel 29 i dataskyddsdirektivet det vara viktigt att tillsynsmyndigheterna har en gemensam ståndpunkt när det gäller tillämpningen av domen. Som ett resultat av de förhandlingar som arbetsgruppen föreslog kom EU och USA överens om att börja tillämpa ett system som ersatte Safe Harbor, Privacy Shield, och som togs i bruk den 1 augusti 2016. Bägge dessa system innehåller sju huvudprinciper, som bl.a. inkluderar krav på informering av enskilda personer och tillgången till rättsmedel. Privacy Shield-systemet har ansett förbättra individernas möjligheter att utnyttja rättsmedel och få ersättning för överträdelser av skyddet för personuppgifter.

EU-domstolen meddelade den 8 april 2014 en dom i de sammanslagna målen Digital Rights Ireland och Seitlinger (C-293/12, C-594/12), där den konstaterade att datalagringsdirektivet (2006/24/EG) är ogiltigt. I domen förutsattes att uppgifterna ska vara tillgängliga och att kriterierna för deras användning ska vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Den 21 december 2016 meddelade EU-domstolen Tele2 Sverige- domen (C-203/15, C-698/15), där lagringen av plats- och trafikdata bedömdes i ljuset av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58/EG, reviderats genom direktiv 2009/136/EG). Domstolen ansåg att den allmänna lagring av alla trafik- och platsdata som sker utan åtskillnad i elektroniska medier inte är förenlig med EU-rätten. Trots detta kan medlemsstaterna stifta lagar om både riktad lagring av uppgifter och behöriga nationella myndigheters rätt att få dessa uppgifter i syfte att uppnå något behörigt mål som anges i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. En förutsättning för detta är att bestämmelserna i fråga är tydliga och exakta. Dessutom ska lagringen av uppgifterna och tillgången till dem i enlighet med proportionalitetsprincipen begränsas till vad som är absolut nödvändigt.

I Tele2 Sverige- domen räknade EU-domstolen upp flera materiella och förfarandemässiga omständigheter som ska beaktas i de nationella bestämmelserna om lagringen och användningen av uppgifter. Bestämmelserna ska bl.a. innefatta ändamålsenliga rättsmedel. Domstolen betonade med hänvisning till artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och sin vedertagna rättspraxis kravet på att medlemsstaterna ska garantera att en oavhängig myndighet kontrollerar att den skyddsnivå som garanteras i EU-rätten iakttas i behandlingen av fysiska personers personuppgifter. Den ansåg att bl.a. förhandsövervakning ska betraktas som en förutsättning för att behöriga myndigheter ska kunna få uppgifterna i fråga. Enligt EU-domstolen förutsätter behöriga nationella myndigheters rätt att få lagrade uppgifter i regel förhandsövervakning som utövas av antingen en domstol eller ett oavhängigt förvaltningsorgan. Endast i ändamålsenligt motiverade brådskande fall kan detta krav frångås. Vidare ska domstolen eller förvaltningsorganet ge sitt avgörande på grundval av en motiverad begäran som dessa myndigheter framställer i samband med ett förfarande för förhindrande eller utredning av brott eller åtalsprövning. EU-domstolen ansåg också att informering av de personer som uppgifterna gäller är en av förutsättningarna för att uppgifter kan lämnas ut. Domstolen ansåg det vara viktigt att behöriga nationella myndigheter som beviljats rätt att få lagrade uppgifter informerar de berörda personerna om detta i enlighet med tillämpliga nationella förfaranden. Informerandet ska ske så fort det inte längre äventyrar de undersökningar som myndigheterna i fråga utför. Detta informering konstaterades vara nödvändigt för att individerna ska ha möjlighet att använda rättsmedel. (Tele2 Sverige, C-203/15, C-698/15.)

År 2014 utfärdade Europaparlamentet till följd av Snowdens avslöjanden en resolution (Resolution on the US NSA surveillance programme, surveillance bodies in various Member States and their impact on EU citizens' fundamental rights and on transatlantic cooperation in Justice and Home Affairs (2013/2188(INI)), European Parliament, P7 TA (2014)0230, 12 March 2014), där bl.a. EU:s byrå för grundläggande rättigheter ombads undersöka hur de grundläggande rättigheterna tillgodoses i underrättelseverksamheten. Som en följd av detta publicerade byrån för grundläggande rättigheter åren 2015 och 2017 rapporter om underrättelseverksamheten och övervakningen av denna i EU-medlemsstaterna (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU, 2015 och 2017). Utifrån en internationell jämförelse framställde byrån för grundläggande rättigheter sammanlagt 16 rekommendationer i sina rapporter.

Enligt byrån för grundläggande rättigheter ska en tydlig lagstiftning, ett starkt övervakningssystem och effektiva rättsmedel utgöra en del av det nationella systemet för underrättelseinhämtning. Dessutom ska delfaktorerna i detta system bedömas och utvecklas kontinuerligt. Ett starkt övervakningssystem kännetecknas enligt byrån för grundläggande rättigheter av att övervakningsorganen har omfattande befogenheter och rätt att få information, en självständig ställning som tryggas både i lagstiftningen och i praktiken samt rätt att använda sina befogenheter, tillräckliga resurser och kompetent personal samt möjlighet att utfärda bindande beslut. De organ som deltar i övervakningen ska komplettera varandra med avseende på sina uppgifter så att övervakningen blir fortlöpande och täckande. Individer ska kunna ansöka om rättskydd hos såväl domstolar som andra typer av rättsskyddsorgan. Övervakningsorganen ska kunna vidta övervaknings- och undersökningsåtgärder också i sådana fall där det inte är möjligt att informera individen om användningen av en metod för underrättelseinhämtning. Dessutom ska systemet möjliggöra anonyma angivelser och skydda angivarna. Enligt byrån för grundläggande rättigheter ska de nationella organen för mänskliga rättigheter och frivilligorganisationerna medverka i övervakningen av underrättelseverksamheten i större utsträckning än hittills. Även internationellt samarbete kring underrättelseinhämtning ska vara föremål för nationell övervakning, och det ska finnas tydliga bestämmelser om detta i den nationella lagstiftningen. Övervakningsorganen ska också ha tillgång till all information som överförs i denna typ av internationellt samarbete. Vidare föreslog byrån för grundläggande rättigheter att övervakningsorganen ska publicera rapporter om övervakningen av underrättelseverksamhet-

en. Dessa rapporter ska vara tillgängliga för allmänheten och innehålla även detaljerad information exempelvis om antalet anförda besvär och pågående övervakningsåtgärder.

2.3 Bedömning av nuläget

De myndigheter som svarar för den nationella säkerheten bedriver sådan underrättelseinhämtning som skötseln av deras lagstadgade uppgifter förutsätter. Det finns dock inga i lag föreskrivna befogenheter för underrättelseinhämtning. Verksamheten grundar sig till stor del på offentliga källor och på information som fås inom ramen för internationellt och annat frivilligt samarbete. Det har föreslagits att de civila och militära myndigheterna ska ges betydande nya uppgifter och befogenheter i fråga om underrättelseinhämtning för att de ska kunna möta nya typer av hot mot den nationella säkerheten.

Med anledning av den nya lagstiftningen om underrättelseinhämtning är det nödvändigt att även se över övervakningen av underrättelseverksamheten. Övervakningen av underrättelseinhämtningen har i olika länder oftast reglerats genom en lag som föreskriver om valet av övervakningsorgan och deras sammansättning, mandatperiod och behörighet. I Finland finns det ett behov av att stifta denna typ av lag om övervakningen av underrättelseverksamheten i och med att de civila och militära myndigheterna fått allt större befogenheter till underrättelseinhämtning.

I Finland finns inget parlamentariskt kontrollorgan som har en i lag föreskriven, uttrycklig eller exklusiv uppgift att övervaka underrättelseverksamheten. I nuläget är det grundlags-, utrikes-, förvaltnings- och försvarsutskottet som ansvarar för den parlamentariska kontrollen vid sidan av sin övriga verksamhet. Det föreslås att ett nytt underrättelsetillsynsutskott inrättas genom en ändring i riksdagens arbetsordning.

Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten är för närvarande uppdelad i en intern laglighetskontroll inom förvaltningsområdet och den övervakning som utövas av de högsta laglighetsövervakarna och specialombudsmännen. I Finland finns det ingen extern aktör som övervakar underrättelseverksamheten, utan laglighetsövervakarna sköter denna laglighetskontroll vid sidan av sina övriga uppgifter. De nya befogenheter till underrättelseinhämtning som föreslås för myndigheterna förutsätter att en effektiv och oberoende laglighetskontroll ordnas.

Kravet att underrättelseverksamheten ska övervakas på ett ändamålsenligt sätt genom både parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll följer också av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter, EU-rätten och de allmänna villkoren när det gäller att begränsa de grundläggande rättigheterna. Rättsskyddskravet, som hör till de sistnämnda begränsningsvillkoren, innebär att regleringen måste innefatta tillräckliga rättsskydds- och övervakningsarrangemang. Kraven på övervakningens effektivitet och ändamålsenlighet framhävs i synnerhet när man jämför med att det enligt de gällande bestämmelserna är möjligt att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Även de skyldigheter som följer av de mänskliga rättigheterna och EU-rätten förutsätter en effektiv och oberoende övervakning.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målet med denna proposition är att organisera övervakningen av underrättelseverksamheten så att den uppfyller kraven på en effektiv och oberoende övervakning. Övervakningssystemets och övervakningsorganens starka ställning och befogenheter ska bidra till att trygga förtroen-

det för att underrättelseverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att individens rättsskydd tillgodoses. Det föreslås att övervakningssystemet ska regleras genom den särskilda lag som ingår i propositionen. Övervakningssystemet ska som helhet uppfylla de krav som ställs i grundlagen, de internationella skyldigheter som följer av de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens rättsordning. Ett annat mål med propositionen är att ordna övervakningen av underrättelseverksamheten genom en administrativt sett lätt övervakningsorganisation.

3.2 Alternativ

I fråga om den parlamentariska kontrollen har man inom riksdagens interna beredning stannat för en modell som bygger på utskottsväsendet. Det föreslås att ett nytt underrättelsetillsynsutskott ska inrättas i samband med att riksdagens arbetsordning ändras.

Underrättelsemyndigheterna har fått ökade befogenheter, och därför finns det skäl att effektivisera laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Till de mest centrala delarna av laglighetskontrollen hör att se till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna iakttas och tillgodoses. De civila och militära myndigheternas befogenheter är av känslig karaktär med avseende på de grundläggande rättigheterna, och därför övervakas deras verksamhet redan nu på många olika sätt, bl.a. i form av daglig chefsledning och extern laglighetskontroll. Om underrättelsemyndigheterna ges större befogenheter framhävs behovet av att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna och säkerställa att underrättelseinhämtningsmetoderna används som sig bör.

I flera EU-länder finns det vid sidan av det parlamentariska kontrollorganet ett oavhängigt sakkunnigorgan som utövar laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Laglighetskontrollen utövas ofta av organ i nämndform. I Finland bör laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten samordnas med det nuvarande övervakningssystemet. Betydelsen av de nya befogenheterna till underrättelseinhämtning och trovärdigheten hos övervakningen av dessa kräver att en extern, oberoende laglighetskontroll ordnas. En extern övervakning kan vid sidan av den interna övervakningen avslöja systemfel inom organisationen och juridiskt ohållbar praxis. Den externa övervakningen gör också både övervakningen och den övervakade verksamheten mer trovärdig.

Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten kan ordnas antingen genom att de befintliga externa laglighetsövervakarnas övervakningsbefogenheter utökas så att de motsvarar de nya befogenheterna till underrättelseinhämtning eller genom att en helt ny laglighetsövervakare inrättas. Den nya laglighetsövervakaren kan organiseras i anslutning till någon nuvarande laglighetskontrollmyndighet eller som en helt separat myndighet. Däremot kan det inte betraktas som ett möjligt alternativ att uppgifterna i anslutning till laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ges till någon icke-statlig aktör. Med anledning av de omfattande rättigheter att få och granska information som behövs för dessa uppgifter ska den som övervakar underrättelseverksamhetens laglighet bland annat ha myndighetsbefogenheter.

Extern laglighetskontroll över myndigheter utövas bland annat av de högsta laglighetsövervakarna och specialombudsmännen. Den laglighetskontroll som riksdagens justitieombudsman och statsrådets justitiekansler utövar riktar sig i allmänhet mot myndighetsverksamhet, inklusive den verksamhet som bedrivs av civila och militära myndigheter. Med tanke på justitieombudsmannens uppgifter kring och befogenheter till laglighetskontroll är det möjligt att inom ramen för den verksamheten även ordna laglighetskontrollen av de utökade befogenheterna till underrättelseinhämtning.

Underrättelseverksamheten och behovet av att övervaka den är dock förknippade med flera speciella drag, på grund av vilka det inte kan anses vara ändamålsenligt att justitieombudsmannen i lag ges nya uppgifter i övervakningen av underrättelseverksamhetens laglighet. Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ska vara fortlöpande, detaljerad och operativ. Denna typ av övervakning är av annan karaktär än den laglighetskontroll som justitieombudsmannen utövar. Eftersom det behövs stora befogenheter för att övervaka underrättelseverksamheten behöver också övervakningen i sig övervakas. Det är motiverat att bevara de högsta laglighetsövervakarnas ställning som ett slags tillsynsövervakare även i förhållande till specialombudsmännen. Om denna typ av tillsynsövervakning bedrivs av riksdagens justitieombudsman framstår verksamheten som opartisk och trovärdig, framför allt om inte de nya befogenheterna till övervakning av underrättelseverksamheten integreras i justitieombudsmannens uppgifter. Alternativet att organisera laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten som en uppgift som hör till justitieombudsmannen är inte ändamålsenligt heller av den orsaken att detta skulle orsaka överlappande befogenhet mellan övervakningen av underrättelseverksamheten och den allmänna laglighetskontrollen (exempelvis klagomål). I anslutning till riksdagens justitieombudsmans kansli har det tidigare grundats ett center för mänskliga rättigheter; dess uppgifter är dock allmänna och överlappar inte med den övervakning som utövas av justitieombudsmannen (med undantag av utlåtanden). Justitieombudsmannen har också, till stor del av samma orsaker som anges ovan, låtit bli att ta emot den övervakningsuppgift som gäller returflyg som ska ordnas för verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet (se riksdagens justitieombudsmans berättelse 2015, K 11/2016 rd). Dessa motiveringar väger ännu tyngre när det gäller att organisera laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten utgör ett separat speciellt uppgiftsfält. I vissa specialfrågor hör laglighetskontrolluppgiften enligt lag till en specialombudsman, t.ex. dataombudsmannen, jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen. Av specialombudsmännen har framför allt dataombudsmannen övervakningsbefogenheter som hänger nära samman med underrättelseverksamhet. Samtidigt omfattar dataombudsmannens nuvarande uppgifter och befogenheter endast en del av de övervakningsbehov som gäller för underrättelseverksamheten. Dataombudsmannens uppgiftsfält utvidgas också i och med genomförandet av EU:s allmänna dataskyddsförordning. Av dessa orsaker kan det inte betraktas som ett ändamålsenligt alternativ att utvidga dataombudsmannens befogenheter för att organisera laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Med tanke på särdragen i underrättelseverksamheten och de accentuerade rättsskyddsbehov som är förknippade med verksamheten samt andra frågor som rör grundläggande och mänskliga rättigheter är det motiverat att en helt ny myndighet inrättas för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Detta motiveras också av kravet på verksamhetens effektivitet och oavhängighet. En specialombudsman som i lag ges starka befogenheter och en oberoende och självständig ställning anses ha de bästa övervakningsmöjligheterna.

Det föreslås att denna typ av ny extern laglighetsövervakare ska utgöras av en underrättelseombudsman. För denna verksamhet behöver underrättelseombudsmannen tillräckligt många föredragande som är insatta i ombudsmannens uppgiftsområde samt annan personal. Övervakningsverksamheten kan organiseras antingen som en egen byrå eller i anslutning till någon befintlig specialombudsmans byrå. Av dessa alternativ måste det betraktas som naturligtast att underrättelseombudsmannens verksamhet organiseras i anslutning till dataombudsmannens byrå. På så sätt kan den externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ordnas i form av en ekonomiskt effektiv organisation som administrativt sett är så lätt som möjligt.

Inrättandet av en underrättelseombudsmannatjänst begränsar inte de högsta laglighetsövervakarnas eller specialombudsmännens övervakningsbefogenhet. De högsta laglighetsövervakarnas ställning som ett slags tillsynsövervakare i förhållande till specialombudsmännen bevaras.

3.3 De viktigaste förslagen

Det föreslås att en lag om övervakning av underrättelseverksamheten ska stiftas. Genom den nya lagen organiseras laglighetskontrollen av civil och militär underrättelseinhämtning och föreskrivs om vissa detaljer i den parlamentariska kontrollen.

3.3.1 Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten

I den framställning av riksdagens talmanskonferens som anknyter till propositionen och som gäller en ändring av riksdagens arbetsordning föreslås att det vid riksdagen inrättas ett nytt specialutskott för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten, underrättelse-tillsynsutskottet. I riksdagens arbetsordning ska föreskrivas om underrättelse-tillsynsutskottets uppgifter, verksamhet och särdrag som en del av utskottsväsendet.

I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivs om underrättelse-tillsynsutskottets rätt att få information och redogörelser. Utskottet ska ha omfattande rätt att få information och rätt att av underrättelseombudsmannen och andra myndigheter samt andra som sköter offentliga uppdrag få redogörelser för underrättelseverksamheten.

I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivs dessutom om samarbetet mellan underrättelse-tillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen. Underrättelseombudsmannen, som sköter laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten, är en viktig samarbetspartner till underrättelse-tillsynsutskottet. Underrättelseombudsmannens årsberättelse och de separata berättelser som ombudsmannen vid behov lämnar riksdagen erbjuder underrättelse-tillsynsutskottet den information som behövs vid utförandet av den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten. Utskottet sörjer för den förberedande behandlingen av ombudsmannens berättelser och för att ett betänkande sammanställs för plenum. Ombudsmannen ska dessutom föra sina betydande övervakningsobservationer till utskottet för behandling. Underrättelse-tillsynsutskottet föreslås inte få rätt att göra inspektioner i lokaler som används av myndigheter eller andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Vid behov kan utskottet begära att underrättelseombudsmannen ska göra en inspektion eller på annat sätt inhämta de uppgifter eller redogörelser som utskottet behöver.

3.3.2 Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten

En ny myndighet, underrättelseombudsmannen, ska svara för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå och vara självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannen utnämns av statsrådet för högst fem år i sänder. Underrättelseombudsmannen ska ha tillräckligt många föredragande som är insatta i ombudsmannens uppgiftsområde och andra anställda. Ombudsmannen utnämner tjänstemän och anställer övrig personal. Ett krav på finskt medborgarskap ska ställas på underrättelseombudsmannen och dennes personal.

Ombudsmannens uppgift är att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska också inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkkningsfull lagstiftningen är och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller

hon anser vara behövliga. Underrättelseombudsmannen ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Ombudsmannen kan på ovan nämnda sätt också lämna en separat berättelse om ett ärende som ombudsmannen anser vara viktigt och på eget initiativ föra sina betydande övervakningsobservationer till underrättelsetillsynsutskottet för behandling.

Individer ska ha rätt att anföra besvär hos underrättelseombudsmannen i frågor som rör underrättelseverksamhetens laglighet. Vidare ska det föreskrivas att en individ har rätt att begära att underrättelseombudsmannen ska undersöka lagligheten av underrättelseverksamhet som riktats mot honom eller henne. En sådan begäran ska gälla en situation där personen blir informerad av en myndighet om att han eller hon blivit föremål för underrättelseinhämtning efter att användningen av underrättelseinhämtningsmetoden har upphört. Denna typ av efterhandsinformation ges den som blir föremål för underrättelseinhämtning i fråga om vissa underrättelseinhämtningsmetoder, såsom teleavlyssning. Även en person som misstänker att han eller hon har blivit föremål för underrättelseinhämtning har motsvarande rätt.

Underrättelseombudsmannen ska ha starka befogenheter i laglighetskontrollen. Ombudsmannen ska ha omfattande rätt att få information och rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få redogörelser för underrättelseverksamheten. Ombudsmannen får också utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Underrättelseombudsmannen kan förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillstånd av domstol kan underrättelseombudsmannen meddela ett interimistiskt förordnande, som utan dröjsmål ska föras till domstolen i fråga. Domstolen ska avgöra ärendet skyndsamt. Ombudsmannen kan också förordna att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska utplånas. Om underrättelseombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt kan ombudsmannen anmäla detta till den behöriga myndighet som beslutar om förundersökning.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för riksdagens verksamhet

I enlighet med talmanskonferensens framställning, som anknyter till denna proposition, ska det föreskrivas i riksdagens arbetsordning om det nya underrättelsetillsynsutskottets verksamhet och uppgifter samt ställning som en del av riksdagens utskottsväsende. Det nya systemet för parlamentarisk kontroll stärker riksdagens ställning i övervakningen av underrättelseverksamheten.

Enligt förslaget ska det i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivas om underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information och redogörelser samt om samarbetet mellan utskottet och ombudsmannen. Inrättandet av underrättelsetillsynsutskottet och samarbetet med underrättelseombudsmannen leder till att riksdagen börjar behandla en ny typ av ärenden. I talmanskonferensens framställning föreslås att underrättelsetillsynsutskottet ska ges rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende som hör till utskottets ansvarsområde för behandling och att sammanställa ett betänkande om ärendet för plenum. I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivs om underrättelseombudsmannens skyldighet att lämna riksdagen en årsberättelse om sin verksamhet. Dessutom får ombudsmannen efter eget omdöme lämna separata berättelser om ärenden som han eller hon anser vara viktiga. Behandlingen av underrättelseombudsmannens berättelser för plenum ska vara det mest centrala riksdagsärendet som regelmässigt bereds vid underrättelsetillsynsutskottet. Underrättelseombudsmannens

berättelser ska behandlas på samma sätt som andra berättelser som lämnas till riksdagen, dock med beaktande av att berättelserna också kan innehålla en sekretessbelagd del som ska lämnas direkt till underrättelseutskottet.

Underrättelseombudsmannen ska ge underrättelseutskottet de uppgifter och redogörelser som det begär och på eget initiativ föra sina betydande övervakningsobservationer till underrättelseutskottet för behandling. Överlämnandet av uppgifter och redogörelser till utskottet och samarbetet mellan utskottet och ombudsmannen överlag förutsätter att praktiska tillvägagångssätt ordnas i riksdagen.

Underrättelseutskottets ansvarsområde omfattar i bred utsträckning perspektivet för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten. Utskottets ansvarsområde och dess rätt att inleda ärenden innebär att gränsdragningen mot de övriga specialutskotten, i synnerhet förvaltnings- och grundlagsutskottet, ska beaktas i övervakningsverksamheten.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Underrättelseombudsmannen är en ny statlig myndighet som ansvarar för den externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen kontrollerar att lagen iakttas i underrättelseverksamheten med stöd av de nya bestämmelserna. De övriga tillsynsmyndigheternas lagstadgade ställning ändras inte genom denna revidering. Inrättandet av ombudsmannens tjänst och verksamhet är snarare ett arrangemang som kompletterar de övriga myndigheternas verksamhet i laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Underrättelseombudsmannens verksamhet hör till justitieministeriets förvaltningsområde. Inom justitieministeriets förvaltningsområde finns redan en barnombudsman, en jämställdhetsombudsman, en dataombudsman och en diskrimineringsombudsman, vilket gör det möjligt att sköta utvecklingen av specialombudsmännens verksamhet på ministerienivå på ett samordnat sätt. I praktiken sköter justitieministeriet exempelvis huvudsakligen specialombudsmännens ekonomiförvaltning, men ombudsmännen bestämmer själva hur resurserna inriktas.

Underrättelseombudsmannen och dennes personal ska finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå, men ombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. Genom den föreslagna organisatoriska modellen eftersträvas administrativa synergifördelar i organisationen av den externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen kan i praktiken utnyttja dataombudsmannens byrås administrativa stödtjänster och administrativa kunnande. Exempelvis en del av de allmänna förvaltningstjänster som underrättelseombudsmannen behöver kan fås från dataombudsmannens byrå. Underrättelseombudsmannen och dataombudsmannen kan arbeta i samma lokaler och t.ex. utnyttja gemensamma vaktmästar- och fastighetsservicetjänster samt användarstöds- och underhållstjänster för teknisk utrustning och datasystem. Underrättelseombudsmannen kan också utnyttja samma personal- och ekonomiförvaltningstjänster, kommunikationstjänster samt rese- och mötesarrangemangstjänster som dataombudsmannens byrå.

Vid organisationen av underrättelseombudsmannens och dataombudsmannens gemensamma administrativa tjänster och system gäller det att överlag se till att sekretessaspekterna i anslutning till verksamheten inte äventyras. I praktiken ska förvaltningen skötas gemensamt i de frågor som inte är förknippade med hinder som anknyter till sekretess eller verksamhetens särskilda karaktär. Underrättelseombudsmannen ska trots samarbetet och den gemensamma förvaltningen bevara sin självständiga och oberoende ställning. Underrättelseombudsmannen bestämmer själv om utnämningen och anställningen av sin personal, användningen och inriktningen av sina personalresurser och ekonomiska resurser, skötseln av sina laglighetskontroll-

uppgifter och utövningen av sina befogenheter. Det föreslagna arrangemanget begränsar inte dataombudsmannens ställning, uppgifter eller befogenheter.

Underrättelseombudsmannens uppgifter och befogenheter begränsar inte heller de övriga specialombudsmännens eller de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter eller övervakningsbefogenheter. Riksdagens justitieombudsmans specialuppgifter i övervakningen av hemlig informationsinhämtning och hemliga tvångsmedel bibehålls oförändrade. Justitieombudsmannen utövar övervakningstillsyn över underrättelseombudsmannen på samma sätt som över de övriga specialombudsmännen. Underrättelseombudsmannen lämnar sin årsberättelse bl.a. till riksdagens justitieombudsman.

Organiseringen, styrningen och den interna övervakningen av underrättelseverksamheten hör till försvarsministeriets och inrikesministeriets ansvarsområde. Inrättandet av underrättelseombudsmannens tjänst och verksamhet förändrar inte ministeriernas roll och inbördes arbetsfördelning i anslutning till underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen kan lägga fram utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga bl.a. till de behöriga ministerierna, vilket förbättrar deras möjligheter att sköta styrningen och utvecklingen av sina förvaltningsområden.

Underrättelseombudsmannens verksamhet påverkar också hur den interna övervakningen av underrättelseverksamheten organiseras i praktiken. Den interna och externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten kan i praktiken samordnas. Syftet med organiseringen av den externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten är dock inte att begränsa den interna laglighetskontrollens uppgifter eller befogenheter. Det är ändamålsenligt att aktörer som utövar intern laglighetskontroll informerar underrättelseombudsmannen om sina planerade inspektioner.

Organiseringen av den externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten medför konsekvenser för underrättelsemyndigheterna och andra aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppdrag inom underrättelseverksamheten. Dessa aktörer ska åläggas skyldighet att ge underrättelseombudsmannen de uppgifter och redogörelser han eller hon begär. Underrättelsemyndigheterna ska också informera underrättelseombudsmannen om att de kommer att använda sina befogenheter, vilket möjliggör en realtidsövervakning. Vidare ska inrikesministeriet och försvarsministeriet årligen lämna underrättelseombudsmannen en berättelse om användningen och övervakningen av underrättelseinhämtningsmetoder. Underrättelseaktörerna ska dessutom ordna sådana inspektionsbesök som ombudsmannen anser vara behövliga och i samband med dem ge tillgång till alla lokaler och datasystem som är nödvändiga för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

Den domstol som beviljat tillstånd för användning av en underrättelseinhämtningsmetod (Helsingfors tingsrätt) ska skyndsamt behandla ett interimistiskt förordnande där underrättelseombudsmannen fastställer att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillståndet ska avbrytas eller avslutas. Underrättelseombudsmannen har också rätt att närvara vid behandlingen av tillståndsärenden som gäller befogenheterna.

4.3 Konsekvenser för individen

Syftet med lagförslaget är att se till att individens rättsliga ställning tryggas i underrättelseverksamheten. När hemliga metoder för underrättelseinhämtning används innebär det en inskränkning av individens grundläggande rättigheter, i synnerhet skyddet för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Genom en effektivt organiserad laglighetskontroll av underrättelseverksamheten tryggas förtroendet för att underrättelseverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att individens rättsskydd tillgodoses.

Individerna har rätt att anföra klagomål hos och begära undersökningar av underrättelseombudsmannen. Det är i detta skede ännu inte möjligt att uppskatta hur centrala förfarandena för anförande av klagomål och begäran om undersökning blir i underrättelseombudsmannens verksamhet. Dessa förfaranden kompletterar den övriga laglighetskontroll som ombudsmannen bedriver och andra rättsskyddsarrangemang, såsom domstolarnas tillståndsförfarande och underrättelsemyndigheternas interna övervakning. Den starka ställning och de stora befogenheter som föreslås för underrättelseombudsmannen har också en väsentlig skyddande effekt på individens ställning och rättsskydd.

4.4 Ekonomiska konsekvenser

För att den externa laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ska kunna organiseras på behörigt sätt måste det finnas tillräckligt med resurser. Å ena sidan ska de resurser som anvisas för underrättelseombudsmannens verksamhet stå i rätt proportion till de uppgifter som åläggs ombudsmannen. Å andra sidan är det fråga om en ny permanent statlig myndighet, och det finns tills vidare ingen information eller erfarenhet om det faktiska antalet arbetsuppgifter som myndigheten kommer att sköta. Bedömningen kan inte heller göras utifrån någon befintlig verksamhet, såsom de övriga specialombudsmännens verksamhet. Dataombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen har ett avsevärt bredare uppgiftsfält jämfört med underrättelseombudsmannen.

Det finns inte heller i andra länder direkta jämförelsemodeller som kan användas för bedömningen av vilka resurser som krävs för att organisera laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Med anledning av uppgiftsfältets karaktär offentliggörs knappt någon information alls om detaljerna kring informations- och lokalsystem och övrig resursfördelning på hög skyddsnivå. Skillnaderna mellan de nationella systemen gör det svårt att dra slutsatser om exempelvis personalresurserna när det finländska systemet för laglighetskontroll av underrättelseverksamheten ska dimensioneras. Till exempel Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) i Sverige är ett organ i nämndform med fem ledamöter, en ordförande och en viceordförande. SIUN:s verksamhet stöds av ett permanent sekretariat, som för närvarande består av sex anställda. SIUN:s budget för 2017 var nästan 10,5 miljoner kronor. År 2016 uppgick personalkostnaderna till 5,26 miljoner kronor och lokalkostnaderna till 882 000 kronor, och det har rapporterats att 155 000 kronor gått åt till exempelvis maskiner o.d. Även i flera andra europeiska länder bedrivs laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten av en nämnd som sköter denna uppgift som bisyssla och som har tillgång till biträdande personal.

De ekonomiska konsekvenserna av inrättandet av tjänsten och verksamheten för underrättelseombudsmannen är i många avseenden bestående och återkommande. Alla ekonomiska konsekvenser kan dock ännu inte bedömas exakt.

Inledningsvis uppskattas underrättelseombudsmannens verksamhet kräva förutom ombudsmannen även två sakkunnigtjänstemän i huvudsyssla i egenskap av föredragande samt en assistent i huvudsyssla som arbetar som administrativ-teknisk stödperson i övervakningen av underrättelseverksamheten. Anställningen av ombudsmannen inklusive lönebikostnader orsakar ett årligt anslagsbehov på 105 000—120 000 euro. Den årliga kostnaden för anställning av en föredragande (kravnivå 17—21) är 70 000—90 000 euro inklusive lönebikostnader. I fråga om sekreterare (kravnivå 10—12) är motsvarande anslagsbehov 45 000—50 000 euro. Räknat utifrån den siffra som i allmänhet används vid budgetberedning, 80 000 euro/åv., uppgår de årliga totala löneutgifterna för underrättelseombudsmannens verksamhet (totalt 4 åv) till 320 000 euro.

Dessa personalkostnader är permanenta, men efter att verksamheten etablerats kan behovet av personalresurser bedömas på nytt. I den nya bedömningen av resursbehovet ska bl.a. följande

beaktas: antalet klagomål och begäranden om undersökning som lämnas in till underrättelseombudsmannen, underrättelseverksamhetens volym samt det arbete som orsakas av samarbetet med underrättelsetillsynskottet.

Förslaget att underrättelseombudsmannen ska finnas i anslutning till dataombudsmannens byrå medför möjligheter till synergifördelar i fråga om allmän förvaltning och lokaler samt andra motsvarande faktorer som orsakar kostnader. Någon exakt bedömning kan dock inte göras ännu i detta skede. Sedvanliga tilläggskostnader i verksamheten uppstår dock i och med bl.a. arbetsredskap, resor och företagshälsovård. För denna typ av kostnadsposter ska det reserveras sammanlagt cirka 30 000 euro per år. Lönesystemet för underrättelseombudsmannens verksamhet ska i den mån det är möjligt genomföras på samma sätt som i fråga om de övriga specialombudsmännen. Ombudsmannens verksamhet kan i praktiken kräva något slag av jour- eller beredskapssystem, vilket kan medföra extra kostnader.

Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten är förknippad med särdrag som gör att visa specialkrav gäller för organiseringen av underrättelseombudsmannens verksamhet. Underrättelseombudsmannen och dataombudsmannen ska ha separata datasystem och system för behandlingen av uppgifter. Dataskyddskraven i underrättelseombudsmannens verksamhet är exceptionellt höga, och tillräckliga resurser ska reserveras för dessa särskilda datasystemsbehov. Satsningen på datasystem blir högre än i fråga om sedvanlig myndighetsverksamhet eller t.ex. jämfört med de övriga specialombudsmännens motsvarande kostnader. Det är delvis fråga om datasystemskostnader av engångskaraktär, men exakt hur stora belopp i euro det handlar om är tills vidare okänt. Ett anslagsbehov på 100 000 euro kan betraktas som en riktgivande uppskattning i etableringsskedet. Underrättelseombudsmannen ska ha tillgång till lokaler med tillräckligt hög säkerhetsnivå. Upprättandet av dessa lokaler ger upphov till kostnader av engångskaraktär vars storlek ännu inte är känd.

De sammanlagda anställnings- och verksamhetsutgifterna kan således enligt en preliminär bedömning uppgå till cirka 350 000 euro och bestå av personalkostnader och andra kostnader för sedvanlig verksamhet. Dessutom behövs det anslag för årliga underhålls- och utvecklingsutgifter för informationsförvaltning. Behovet av anslag för engångsinvesteringar är cirka 100 000 euro i fråga om datasystemsutgifter. Behovet av anslag för engångsinvesteringar i fråga om lokaländringar utreds senare.

Den organisering av en extern laglighetskontroll av underrättelseverksamheten som avses i propositionen medför endast obetydliga ekonomiska konsekvenser för domstolsväsendet. Konsekvenserna omfattar Helsingfors tingsrätt, som skyndsamt ska behandla underrättelseombudsmannens förordnanden om att en användning av underrättelseinhämtningsmetoder som bygger på domstolens tillstånd ska avbrytas eller avslutas. Dessa situationer realiseras sannolikt ytterst sällan. Av denna anledning uppskattas det inte uppstå något behov av tilläggsresurser för domstolen med hänseende till vad som i förslagen till lagstiftning om civil och militär underrättelseinhämtning framförts om de konsekvenser som domstolsförfarandet i fråga om civil och militär underrättelseinhämtning bedöms medföra för domstolarna.

De kostnadseffekter som nämns ovan är uppskattningar. I samband med planen för de offentliga finanserna och i samband med beredningen av budgeten och tilläggsbudgeten avgörs dimensioneringen av och tidtabellen för de anslag som till följd av reformen eventuellt krävs under olika moment.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Justitieministeriet tillsatte den 17 oktober 2016 en arbetsgrupp med uppgiften att bereda den lagstiftning som behövs för ordnandet av övervakningen av de civila och militära myndigheternas underrättelseverksamhet. Övervakningssystemet skulle bestå av en myndighet som ansvarar för såväl parlamentarisk kontroll som laglighetskontroll. Riksdagens generalsekreterare tillsatte den 23 december 2016 en arbetsgrupp vid riksdagens kansli för beredning av lagstiftningen om parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten. Justitieministeriet ändrade den 9 februari 2017 beslutet om tillsättandet av sin egen arbetsgrupp så att arbetsgruppens uppgift begränsades till beredning av lagstiftningen om laglighetskontroll av underrättelseverksamheten.

Justitieministeriets arbetsgrupp intervjuade under arbetets gång experter på författningsrätt, laglighetskontroll samt civil och militär underrättelseinhämtning. Arbetsgruppen arbetade under uppföljning av en parlamentarisk uppföljningsgrupp. Arbetsgruppen färdigställde sitt betänkande (Övervakning av underrättelseverksamheten. Arbetsgruppsbetänkande, justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 18/2017, endast på finska) den 10 mars 2017, och betänkandet publicerades den 19 april 2017. Arbetsgruppen föreslog att en lag om övervakning av underrättelseverksamheten ska stiftas och att en ny myndighet, en underrättelseombudsman, ska inrättas i anslutning till dataombudsmannens byrå för att ansvara för laglighetskontrollen av civil och militär underrättelseinhämtning.

Riksdagens kanslis arbetsgrupp publicerade sitt betänkande den 29 maj 2017 (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta — työryhmän mietintö, riksdagens kanslis publikation 1/2017). Arbetsgruppen föreslog att man för den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten ska inrätta ett nytt specialutskott vid riksdagen, underrättelsetillsynsutskottet.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkande om övervakning av underrättelseverksamheten sändes ut på remiss den 21 april 2017. Sammanlagt 49 aktörer lämnade ett yttrande; 21 myndigheter, 25 sammanslutningar och 3 enskilda personer. Yttrandena innehöll allmänna observationer om betänkandet och detaljerade bedömningar om lagförslaget och dess motiveringar.

Majoriteten av dem som lämnade ett yttrande understödde förslaget att stifta en lag om övervakning av underrättelseverksamheten och inrätta en underrättelseombudsmannatjänst i anslutning till dataombudsmannens byrå. Alla förenade sig med den i betänkandet angivna utgångsprincipen att det behövs ett oberoende och effektivt övervakningssystem som motvikt till de allt mer omfattande befogenheterna till underrättelseinhämtning. I relativt många yttranden nämndes också att underrättelseombudsmannen ska ges starka och omfattande befogenheter med tanke på att övervakningen ska vara effektiv, trovärdig och oberoende. Det konstaterades att de förslag som ges i betänkandet uppfyller de krav som ställs på övervakningen. Förslagen ansågs dessutom vara förenliga med det redan befintliga övervakningssystemet. I de kritiska yttrandena hänvisades det bl.a. till att det föreslagna övervakningssystemet är otillräckligt och ineffektivt. Många av dem som lämnade ett yttrande konstaterade att de uppskattade kostnaderna för etableringen av underrättelseombudsmannens verksamhet i betänkandet är för låga och att de planerade personalresurserna är otillräckliga. Vidare ansåg många det vara problematiskt med avseende på underrättelseombudsmannens oavhängighet att utnämningen görs av statsrådet och att ombudsmannen utnämns för en viss tid. En sammanfattning av yttrandena har sammanställts vid justitieministeriet (”Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö”, justitieministeriet, 6.9.2017).

Regeringens proposition med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten har färdigställts vid justitieministeriet utifrån arbetsgruppsbetänkandet och riksdagens kanslis arbetsgrupps betänkande om parlamentarisk kontroll samt de yttranden som lämnats om dessa under uppföljning av en parlamentarisk uppföljningsgrupp. Ett utkast till propositionen har behandlats av rådet för bedömning av lagstiftningen. I sitt utlåtande av den 21 december 2017 ansåg rådet att propositionsutkastet innehåller alla nödvändiga beskrivningar av nuläget, målsättningarna för propositionen, målgrupperna och de föreslagna åtgärderna. Enligt rådet för bedömning av lagstiftningen bör det av konsekvensbedömningarna framgå i närmare detalj på vilket sätt propositionen svarar mot de utmaningar som lagarna om civil och militär underrättelseinhämtning medför. Dessutom bör man i det avsnitt som gäller samhällseliga konsekvenser behandla bland annat sådana konsekvenser som rör informationssamhället och brottsbekämpningen. Vid riksdagens kansli har man för ordnandet av den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten berett en framställning från talmanskonferensen angående en ändring av riksdagens arbetsordning.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen har ett direkt samband med de regeringspropositioner som beretts vid inrikesministeriet och försvarsministeriet i vilka det föreslås att en lag om civil respektive militär underrättelseinhämtning ska stiftas. Vidare anknyter propositionen till en regeringsproposition som beretts vid justitieministeriet, där det föreslås att en ny bestämmelse om begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ska fogas till grundlagen. Den tjänst och verksamhet för en underrättelseombudsman som föreslås i propositionen kan inrättas redan i det skedet då de befogenheter till underrättelseinhämtning som inte kräver en ändring av grundlagen träder i kraft. Behandlingen av alla ovannämnda förordningar ska samordnas i riksdagen.

Dataombudsmannens ställning och byrå kommer att ändras till följd av de nationella lagstiftningsåtgärder som förutsätts i Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning. En revidering av den nationella lagstiftningen om skyddet för personuppgifter bereds för tillfället vid justitieministeriet, och det är meningen att en proposition om detta ska lämnas till riksdagen så fort som möjligt. Dataskyddsförordningen börjar tillämpas den 25 maj 2018.

Därtill har propositionen ett nära samband med riksdagens talmanskonferens framställning om att ändra riksdagens arbetsordning, genom vilken ett underrättelsetillsynsutskott ska inrättas.

Propositionen hänför sig till tilläggsbudgetpropositionen för 2018, som innehåller förslag till anslag för inrättandet av en tjänst och verksamhet för en underrättelseombudsman.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om övervakning av underrättelseverksamheten

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning.* I 1 mom. föreslås bestämmelser om lagens tillämpningsområde och de centrala definitioner som anknyter till det. Lagens tillämpningsområde anges uttömmande. Lagen tillämpas på övervakningen av civil och militär underrättelseinhämtning. Med civil underrättelseinhämtning avses sådan underrättelseverksamhet som regleras i 5 a kap. i polislagen (.../...) och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (.../...). Enligt 5 a kap. 1 § i polislagen avses med civil underrättelseinhämtning sådant inhämtande av information som skyddspolisen utför för att skydda den nationella säkerheten. Med militär underrättelseinhämtning avses sådan underrättelseverksamhet som anges i lagen om militär underrättelseverksamhet (.../...). Enligt 1 § i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet är militär underrättelseinhämtning sådan underrättelseverksamhet som utförs av försvarsmakten. Enligt 3 § i den lagen är syftet med den militära underrättelseinhämtningen att inhämta och behandla information om yttre hot för att försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter enligt 2 § 1 mom. 1 a och 1 b punkten samt 3 och 4 punkten i lagen om försvarsmakten (551/2007) och stödja den högsta statsledningens beslutsfattande.

I 2 mom. hänvisas det till den laglighetskontroll som riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet utövar gentemot myndigheter. Dessa högsta laglighetsövervakare utövar extern laglighetskontroll. Bestämmelser om de högsta laglighetsövervakarna finns i grundlagen, lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) och i lagen om justitiekanslern i statsrådet 193/2000) samt i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990). Med den föreslagna hänvisningen framhäver man utgångspunkten att man genom lagen om övervakning av underrättelseverksamheten inte ändrar de högsta laglighetsövervakarnas behörigheter eller uppgifter. De högsta laglighetsövervakarnas ställning såsom ett slags övervakare av övervakningen, dvs. som övervakare av den tillsyn som de särskilda ombudsmännen utövar, bibehålls.

I 3 mom. nämns särskilt den externa laglighetskontroll som dataombudsmannen utövar. Bestämmelser om dataombudsmannen finns i lagen om datasekretessnämnden och dataombudsmannen (389/1994) och i personuppgiftslagen (523/1999). Dataombudsmannen uppgifter kommer att ändras till följd av de nationella lagstiftningsåtgärder som förutsätts av Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning. Dataombudsmannens uppgifter och befogenheter ändras inte genom den föreslagna lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

I 4 mom. föreslås en informativ hänvisning om att det finns särskilda bestämmelser om civil och militär underrättelseinhämtning. Med detta avses att underrättelseverksamheten också ska vara föremål för underrättelsemyndigheters och respektive förvaltningsområdes interna övervakning och styrning. Lagförslaget gäller inte den interna laglighetskontrollen eller styrningen av underrättelseverksamheten, utan i fråga om ordnandet av dem tillämpas separata bestämmelser som gäller polisförvaltningen och försvarsmakten. I lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreslås bestämmelser om den interna övervakningen av underrättelseverksamhet. Den i den nya 5 a kap. i polislagen avsedda underrättelseinhämtningen övervakas av chefen för skyddspolisen och inrikesministeriet. Inrikesministeriet ska årligen lämna riksdagens justitieombudsman och underrättelseombudsmannen en berättelse över den underrättelseinhämtning om vilken det föreskrivs i 5 a kap. i polislagen och om övervakningen

av den. I lagen om militär underrättelseinhämtning föreslås bestämmelser om den interna övervakningen av underrättelseverksamheten. Huvudstaben föreslås utöva intern övervakning av militär underrättelseverksamhet. Försvarsministeriet ska årligen lämna riksdagens justitieombudsman och underrättelseombudsmannen en berättelse om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och övervakningen. I den övervakning som avses i lagförslaget ska det inte heller vara fråga om tillståndsförfarande i domstol eller om annat beslutsförfarande som gäller användningen av underrättelseinhämtningsbehörigheten.

Den externa och interna övervakningen av underrättelseverksamheten ska komplettera varandra. Tillsammans bildar de en effektiv och heltäckande övervakningshelhet.

2 §. Övervakning av underrättelseverksamheten samt övervakningsorgan. I 1 mom. definieras begreppet övervakning av underrättelseverksamheten. Med övervakning av underrättelseverksamheten avses parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll av civil och militär underrättelseinhämtning. Den laglighetskontroll som avses i bestämmelsen är extern laglighetskontroll. Lagförslaget avser således ordnande av laglighetskontroll som är oberoende av civila och militära underrättelsemyndigheter och organisatoriskt sett helt utomstående. Allmänt sett avses med laglighetskontroll övervakningen av iakttagandet av de gällande rättsnormerna i rättsordningen.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om de organ som utövar kontroll av underrättelseinhämtning, dvs. riksdagens underrättelsetillsynsutskott och underrättelseombudsmannen. Underrättelsetillsynsutskottet utövar parlamentarisk kontroll över civil och militär underrättelseinhämtning på det sätt som föreskrivs särskilt i 2 § och 2 kap. i lagförslaget samt i riksdagens arbetsordning. Underrättelsetillsynsutskottet är ett nytt fackutskott i riksdagen. Inrättandet av detta nya utskott förutsätter ändring av riksdagens arbetsordning. Enligt ett förslag av riksdagens talmanskonferens ska särskilda bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottet finnas i 7, 8, 17, 31 b, 36 och 43 b § i riksdagens arbetsordning. I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreslås bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information och redogörelser samt om samarbetet mellan underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen.

I lagförslaget föreslås det att en ny laglighetsövervakare, underrättelseombudsmannen, inrättas. Med lagförslaget ordnas alltså den externa övervakningen av underrättelseverksamheten genom att en ny särskild ombudsmannatjänst inrättas. Genom arrangemanget ändras inte de andra laglighetsövervakarnas uppgifter och befogenheter. Inrättandet av den nya myndigheten för laglighetskontroll är nödvändigt på grund av underrättelseverksamhetens särdrag. Också kravet på att övervakningen ska vara effektiv och oberoende talar för att en tjänst som underrättelseombudsman ska inrättas. För underrättelseombudsmannen föreskrivs genom lag starka befogenheter och en oberoende och självständig ställning.

Underrättelseombudsmannen övervakar lagenligheten i den civila och militära underrättelseinhämtningen på det sätt som föreskrivs i 1—2 § och 3 kap. i lagförslaget. Underrättelseombudsmannen övervakar den i 1 § definierade civila och militära underrättelseinhämtningen. Skyddspolisens befogenheter enligt 5 kap. i polislagen omfattas inte av denna övervakning. Med lagförslaget ändras inte övervakningen av befogenheterna enligt 5 kap. i polislagen. Också annan polis än skyddspolisen kan använda befogenheterna enligt 5 kap. i polislagen, och det är inte motiverat att övervakningen ordnas på ett annat sätt när det är skyddspolisen som använder befogenheterna.

2 kap. **Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten**

3 §. *Underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information.* I paragrafen föreslås det bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information. Utskottet har trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag få den information som behövs för att utskottet ska kunna sköta sina övervakningsuppgifter. Rätten att få information ska vara omfattande så att underrättelsetillsynsutskottet ska ha möjlighet att sköta sina övervakningsuppgifter effektivt och ändamålsenligt. Underrättelseverksamheten avser i regel sekretessbelagd information som dock organ för extern övervakning måste ha tillgång till.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar den i 111 § i grundlagen föreskrivna rätten för riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern vid statsrådet att få upplysningar (se RP 1/1998 rd, s. 167). Bestämmelsen om underrättelseombudsmannens rätt att få information avser allmän rätt att få information, som inte är beroende av t.ex. att uppgifterna eller handlingarna är sekretessbelagda, utan av vad som behövs för skötseln av laglighetskontrollen (se GrUB 2/2002, s. 2 och GrUB 6/2000, s. 2). Den föreslagna bestämmelsen skiljer sig från den rätt att få information som i 8 § i lagförslaget föreslås för underrättelseombudsmannen på det sättet, att underrättelseombudsmannen föreslås ha rätt att få information inte bara av myndigheter utan också av andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Denna skillnad motiveras med den parlamentariska kontrollens och laglighetskontrollens olika karaktär. Det anses inte att riksdagsutskottets rätt att få information ska begränsas till att gälla skötseln av den offentliga förvaltningsuppgiften.

Bestämmelsen kompletterar vad som i 47 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om riksdagsutskottets rätt att få information. Underrättelsetillsynsutskottet har samma rätt att få information enligt 47 § 1 mom. i grundlagen som de andra riksdagsutskotten. Riksdagens rätt att få information omfattar å ena sidan statsrådets skyldighet att på eget initiativ tillställa riksdagen behövlig information och å andra sidan skyldigheten att lägga fram sådan information som riksdagen ber om (RP 1/1998, s. 98). Den rätt att få information som anges i 47 § 1 mom. i grundlagen anses vara en allmän rätt att få information (jmf. begränsningarna i 47 § 3 mom.), som inte är beroende av om uppgifterna eller handlingarna är sekretessbelagda, utan av vilka uppgifter som behövs för behandlingen av ärenden (jmf. GrUB 6/2000 rd, s. 2).

Utöver den ovan konstaterade allmänna rätten för riksdagen att få information föreslås det att utskottet ska få sådan rätt att få information med stöd av vilken utskottet trots sekretessbestämmelserna kan få uppgifter som behövs för skötseln av dess övervakningsuppgifter direkt av myndigheter såsom underrättelsemyndigheter och underrättelseombudsmannen, samt av andra som sköter offentliga uppgifter. Underrättelseutskottet kan alltså enligt egen prövning begära information av myndigheter och också av andra som sköter offentliga uppgifter. Den rätt att få information som föreslås för utskottet är nödvändig för att utskottets övervakning ska kunna sträcka sig utöver myndighetsverksamhet till sådan verksamhet som utomstående aktörer sköter med stöd av lag.

Underrättelseverksamheten sköts i huvudsak av myndigheter, men i de regeringspropositioner som gäller underrättelseverksamhet föreslås det att vissa begränsade uppgifter ska skötas av aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Det föreslås t.ex. att underrättelsemyndigheterna ska ha rätt att få uppgifter som behövs för inriktning av datatrafiken bland annat av teleföretag och dataöverförare, och rätt att av privata aktörer få hjälp att göra kopplingar. Suomen Erillisverkot Oy gör kopplingarna och överläter tillståndsenlig datatrafik. Uppgiften ges en aktör som är oberoende i förhållande till underrättelsemyndigheterna för att säkerställa att de inte får en mer omfattande tillgång till datatrafiken än vad som domstolens tillståndsbeslut tillåter.

Rätten att få information täcker all den information som behövs för övervakningen av under rättelseverksamheten som innehas av en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig uppgift. Rätten att få information gäller handlingar och information som myndigheter och andra som sköter offentliga uppgifter innehar. Information kan skaffas skriftligt och muntligt. Underrättelseutskottet kan för att inhämta information höra experter, ansvariga ministerier och tjänstemän och andra aktörer som det anser vara behövt att höra. Utskottet ska ges de uppgifter som en myndighet eller en annan aktör som sköter en offentlig uppgift innehar.

Underrättelseutskottet är inte skyldigt att betala för den information som det fått, t.ex. för kopior. Om detta föreslås uttryckliga bestämmelser så att det inte blir oklart huruvida myndigheter och andra parter har rätt att avgiftsfritt lämna information åt utskottet.

Utskottet föreslås inte ha motsvarande rätt att utföra inspektioner som man i 10 § i lagförslaget föreskriver åt underrättelseombudsmannen. Vid behov kan utskottet be underrättelseombudsmannen utföra en inspektion eller att på något annat sätt inhämta den information som utskottet behöver. Bestämmelser om utskottets rätt att få redogörelser finns i 4 § i lagförslaget.

Underrättelseutskottets rätt att få information definieras enligt utskottets uppgifter. Utskottet kan således för sina uppgifter enligt det föreslagna 31 b § 2 mom. i riksdagens arbetsordning be den information som utskottet behöver och också annan information som utskottet anser sig behöva för sin parlamentariska övervakning enligt 31 b § 1 mom. i riksdagens arbetsordning. Utskottet ska ha självständig prövningsrätt i fråga om vilken information som det anser sig behöva för att utreda och avgöra ett ärende som det behandlar.

I paragrafen föreslås en uttrycklig bestämmelse om att tystnadsplikt inte begränsar underrättelseutskottets rätt att få information. En sådan rätt att få information förutsätter att underrättelseutskottets medlemmar, tjänstemän och experter har tystnadsplikt i fråga om sådana omständigheter som om de skulle yppas skulle äventyra Finlands nationella säkerhet eller som annars är sekretessbelagda. Det föreslås att det i riksdagens arbetsordning tas in särskilda bestämmelser om handlingssekretess i fråga om underrättelseutskottets handlingar och om underrättelseutskottets medlemmars och tjänstemäns tystnadsplikt. I underrättelseutskottets verksamhet ska särskild uppmärksamhet fästas vid sekretesspunkter. Bevaringen av information som underrättelseutskottet fått, hanterat och producerat ska ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Utskottets sammankomster och möten ska vid behov ordnas i sådana utrymmen som skyddsnivån på de ärenden som utskottet behandlar kräver. Underrättelseutskottet ska även ha ett eget, slutet datasystem.

Paragrafen gäller riksdagsutskottets rätt att få information, som anknyter till genomförandet av den parlamentariska kontrollen. Synpunkter som anknyter till den parlamentariska kontrollen och säkerställandet av rätten att få information som utgör grunden för den, talar för att för riksdagsutskottet definieras en något vidare definition av rätten att få information trots sekretessbestämmelserna än normalt. Utskottets uppgifter begränsar de informationsinnehåll som är föremål för rätten att få information. Därtill motsvarar det föreslagna kriteriet ”för att sköta sina övervakningsuppgifter” till sina utgångspunkter den i 47 § 1 mom. i grundlagen definierade allmänna rätten för riksdagen att få information, som gäller upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende i riksdagen. Bestämmelsen motsvarar till denna del även den i 90 § 3 mom. i grundlagen föreskrivna rätten för revisionsutskottet att få upplysningar. På motsvarande sätt som revisionsutskottets rätt att få information kan också underrättelseutskottets rätt att få information begränsas av andra faktorer, t.ex. av rätten att inte vittna mot sig själv (GrUB 10/2006 rd, s. 5—6).

4 §. Underrättelseutskottets rätt att få redogörelser. I paragrafen föreslås bestämmelser om underrättelseutskottets rätt att få redogörelser. Underrättelseutskottet före-

slås ha likadan rätt som riksdagens andra utskott att av statsrådet eller av det behöriga ministeriet få en i 47 § 2 mom. i grundlagen avsedd utredning i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Därtill föreslås det att utskottet ska ha rätt att få sådana redogörelser som det anser behövas för skötseln av dess övervakningsuppgifter av underrättelseombudsmannen, underrättelsemyndigheter och andra myndigheter. Utskottet ska även ha rätt att få redogörelser som det behöver av andra som sköter offentliga uppgifter, t.ex. teleföretag.

Vid behov kan utskottet be underrättelseombudsmannen att för utskottet göra eller inhämta de utredningar som behövs. Underrättelseombudsmannen nämns skilt i paragrafen eftersom ombudsmannen ska ha en mer omfattande skyldighet att göra olika utredningar på begäran av underrättelsetillsynsutskottet än vad som följer av rätten att lämna information enligt 3 §. Utskottet kan vid behov be underrättelseombudsmannen inhämta information som utskottet behöver t.ex. så att ombudsmannen förrättar en i 10 § avsedd inspektion. Inhämtandet av sådan information och sådana redogörelser som är viktiga med tanke på underrättelsetillsynsutskottets arbete är till stora delar beroende av underrättelseombudsmannens aktivitet.

Redogörelser kan begäras när det inte finns färdig information, utan den behöver särskilt samlas och produceras. Utskottet kan begära en redogörelse t.ex. om omständigheter som inte som sådana framkommer av de uppgifter som lämnats utskottet med stöd av 3 § i lagförslaget. Redogörelsen kan gälla också andra uppgifter som utskottet behöver få reda på för skötseln av sina uppgifter. I praktiken kan det vara fråga om t.ex. utskottets rätt att få redogörelser om underrättelsemyndigheternas praxis som har betydelse med tanke på bedömningen av underrättelseverksamhetens ändamålsenlighet eller lämplighet. Utskottet beslutar självständigt om att begära redogörelser som det anser vara behövliga.

Underrättelsetillsynsutskottet är inte skyldigt att betala för redogörelser som det fått. Om detta föreslås en uttrycklig bestämmelse i lagförslaget på samma grunder som ovan anförs i detaljmotiveringen för 3 § i lagförslaget om avgiftsfrihet för utskottets tillgång till information.

3 kap. **Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten**

5 §. Underrättelseombudsmannen. Enligt 1 mom. omfattar underrättelseombudsmannens verksamhetsområde allmänt laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten enligt vad som föreskrivs i den föreslagna lagen. Med bestämmelserna i lagförslaget inrättas underrättelseombudsmannafunktionen för laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. I lagen föreslås bestämmelser om underrättelseombudsmannens uppgifter, befogenheter och rätt att få information.

Det föreslås att underrättelseombudsmannen inrättas i samband med dataombudsmannens byrå. Det är fråga om en funktionellt sett självständig enhet som hör till justitieministeriets förvaltningsområde. För att skapa en så lätt organisationsmodell som möjligt administrativt sett placeras underrättelseombudsmannafunktionen i samband med dataombudsmannens byrå, som finns i samband med justitieministeriet. Underrättelseombudsmannen och dataombudsmannen kan finnas i samma lokaler och de kan utnyttja gemensamma förvaltnings- och stöd-tjänster. Detta administrativa arrangemang ska vara sådant att båda ombudsmännen har tillgång till tillräckliga och ändamålsenliga utrymmen, personalresurser och andra resurser med tanke på sin verksamhet. Särdragen hos övervakningen av underrättelseverksamheten ställer dock vissa ramar för organiseringen av verksamheten. Underrättelseombudsmannafunktionen ska till exempel på grund av de betydande dataskyddsbehoven ha ett eget slutet datasystem och säkra utrymmen. Också vid ordnandet av andra förvaltningstjänster och stödtjänster ska de dataskyddsbehov som framhävs i underrättelseombudsmannens verksamhet beaktas.

I 2 mom. föreslås det bestämmelser om att underrättelseombudsmannen är som en myndighet som utövas laglighetskontroll självständig och oberoende i sin verksamhet. Underrättelseombudsmannen är en självständig statlig myndighet. Underrättelseombudsmannen sköter självständigt de ärenden som hör till ombudsmannens behörighet. Ombudsmannen ska i sin beslutsverksamhet och övriga verksamhet vara oberoende av inverkan från andra parter såsom myndigheter eller olika intressegrupper samt parterna i det ärende som avgörs. Med att vara oberoende avses särskilt ombudsmannens frihet att fatta beslut efter egen prövning utan att utomstående aktörer påverkar saken. Ombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla frågor inom sitt verksamhetsområde. Det är fråga om beslutanderätt i laglighetskontroll som bygger på tjänsteansvar. Ombudsmannen avgör ärendena på föredragning, om ombudsmannen inte i ett enskilt fall beslutar något annat. Den föredragande tjänstemannen har föredragandes ansvar enligt 118 § i grundlagen och tjänsteansvar. Underrättelseombudsmannen beslutar självständigt om hur ombudsmannafunktionens resurser riktas. Med tanke på självständigheten hos underrättelseombudsmannens verksamhet är det väsentligt att det i den föreslagna lagen föreskrivs om ombudsmannens rätt att välja och själv utnämna personalen vid underrättelseombudsmannafunktionen och att godkänna en arbetsordning för funktionen.

6 §. Utnämning och behörighetsvillkor. I 1 mom. föreskrivs det om utnämning av underrättelseombudsmannen. Enligt momentet utnämns underrättelseombudsmannen för högst fem år i sänder. Utnämningen görs av statsrådet. Det föreslagna förfarandet motsvarar utnämningen av andra specialombudsmän såsom diskrimineringsombudsmannen och motsvarar alltså de allmänna utgångspunkterna.

I momentet föreskrivs det därtill att den som utnämns till underrättelseombudsman är fri från skötseln av en annan tjänst under sin tid som ombudsman. Förslaget motsvarar vad som föreskrivs om riksdagens justitieombudsman, Människorättscentrets direktör, dataombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen. Underrättelseombudsmannen får inte heller ha en sådan offentlig eller privat uppgift som äventyrar förtroendet för den laglighetskontroll som ombudsmannen utövar eller annars inverkar menligt på skötseln av uppgifterna.

På grund av uppgiftens innehåll och art är det motiverat att i fråga om underrättelseombudsmannen göra en omfattande säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014). I säkerhetsutredningslagen anges de uppgifter för vilka en utredning kan göras i fråga om dem som söker till uppgiften. Enligt 20 § i den lagen får en omfattande säkerhetsutredning av person får göras i fråga om den som i sina arbetsuppgifter får rätt att annat än tillfälligt hantera klassificerade handlingar på de högsta skyddsnivåerna eller som sköter sådana uppgifter där han eller hon kan skada statens säkerhet, försvaret eller Finlands internationella förbindelser. I sådana uppgifter kan det förutsättas att den som väljs till uppgiften uppfyller ett särskilt krav på oförvitlighet och tillförlitlighet (se 3 § 1 mom. 1 punkten i säkerhetsutredningslagen, RP 57/2013, s. 28). I säkerhetsutredningslagens nya bestämmelser föreskrivs det om tydligare befogenheter än för närvarande för de säkerhetsmyndigheter som gör säkerhetsutredningar att i sin bedömning beakta utländska bindningar i fråga om den som säkerhetsutredningen gäller och att följa och bedöma ändringar som skett i de utländska bindningarna för den person som utredningen gäller (se Rsv 122/2017 rd).

I 2 mom. föreskrivs om behörighetsvillkoren för ombudsmannen. An underrättelseombudsmannen förutsätts någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt. Detta är motiverat eftersom det är fråga om en laglighetskontrolluppgift som kräver juridisk expertis. Bestämmelsen motsvarar till denna del vad som föreskrivs om dataombudsmannen och jämställdhetsombudsmannen.

Ett behörighetsvillkor för tjänsten som underrättelseombudsman är därtill god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde. Underrättelseombudsmannen ska ha sådan expertis och kompe-

tens som gör det möjligt att sköta denna specialuppgift på ett ändamålsenligt sätt. Utövan­det av laglighetskontroll kräver juridisk expertis och förtrogenhet med lagenlighetsfrågor som gäller myndighetsverksamhet, inklusive grundrättighets- och människorättsaspekter. God kompetens när det gäller grundrättighets- och människorättsjuridik samt laglighetskontroll är delar av den goda förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde som krävs. Övervakning av underrättelseverksamheten förutsätter därtill kännedom om operativ underrättelseverksamhet samt sådan teknisk specialkompetens som möjliggör övervakning av underrättelseinhämtning som avser datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Den exceptionellt omfattande kompetens som tjänstens mångsidiga uppgiftsområde kräver kan säkerställas med underrättelseombudsmannens egen expertis och också med expertisen hos den föredragande personal som väljs till underrättelseombudsmannafunktionen.

Den som utnämns till underrättelseombudsman ska också ha i praktiken visad ledarförmåga. Kravet på ledarförmåga motsvarar vad som föreskrivs om jämställdhetsombudsmannen, dataombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen.

Endast en finsk medborgare kan bli vald till underrättelseombudsman. Det föreslås att bestämmelser om detta krav på medborgarskap ska finnas i 7 § i statstjänstemannalagen (750/1994) (se lagförslag 2).

7 §. Uppgifter. I paragrafen föreslås bestämmelser om underrättelseombudsmannens uppgifter. Ombudsmannens uppgiftsområde anges med särskilda punkter. I inledningen föreslås dock också en allmän definition att underrättelseombudsmannens uppgift är att vara laglighetsövervakare över underrättelseverksamheten. Det att ”underrättelseverksamheten” nämns i bestämmelsen visar att underrättelseombudsmannen kan övervaka underrättelseinhämtning överlag och inte bara de underrättelseinhämtningsmetoder som nämns i lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning. Ombudsmannen ska kunna övervaka t.ex. underrättelseinhämtning som avser öppna källor och deras gränssnitt samt det på basis av hurdan information underrättelseinhämtning inleds, till vad underrättelseuppgifterna används och hur operationer för underrättelseinhämtning avslutas. Även underrättelseverksamhet som sker utomlands hör till ombudsmannens övervakningsbehörighet, fastän förutsättningarna för sådan underrättelseverksamhet i praktiken är krävande. Övervakningen av sådan överlåtelse av underrättelseuppgifter som sker i internationellt samarbete mellan underrättelsemyndigheter kan också vara en del av den laglighetskontroll som underrättelseombudsmannen utövar. Ombudsmannen kan följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och även ha kontakt med andra länders övervakningsmyndigheter i den utsträckning som det är nödvändigt för skötseln av ombudsmannens uppgifter.

Enligt 1 punkten ska underrättelseombudsmannen övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder. I detta syfte övervakar ombudsmannen t.ex. hur domstollstånd som gäller användningen av underrättelseinhämtningsmetoder iakttas. Ombudsmannen övervakar inte domstolens verksamhet vid beviljandet av tillstånd. De civila och militära underrättelsemyndigheterna är skyldiga att lämna underrättelseombudsmannen uppgifter om beviljade domstollstånd så snart som möjligt efter domstolens beslut. Bestämmelser om detta ska finnas i 5 a kap. i polislagen, i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet. Ombudsmannen eller en tjänsteman som denne utsett föreslås ha rätt att närvara vid domstol vid handläggningen av ett tillståndsärende. Ombudsmannen får information om sådana underrättelseinhämtningstillstånd som inte kräver domstolsbeslut från polisens s.k. Salpa-system eller på något annat sätt som möjliggör övervakning av underrättelseverksamheten i realtid. Utöver underrättelseinhämtningstillstånden följer ombudsmannen också med iakttagandet av bestämmelser om anmälningsskyldighet, förstörande av uppgifter och överföring av uppgifter.

I civil underrättelseinhämtning avses med underrättelseinhämtningsmetoder de metoder som nämns i 5 a kap. i polislagen och sådan underrättelseinhämtning som avser datatrafik som avses i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Underrättelseinhämtningsmetoder föreslås vara teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning), inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadress eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor. Dessa metoder för inhämtande av information kan användas i hemlighet för dem som är föremål för metoderna. Underrättelseinhämtningsmetoder är därtill platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering och kvarhållande av en försändelse för kopiering samt underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik är en ny slags central befogenhet och särskild uppmärksamhet ska fästas vid övervakningen av den.

Underrättelseinhämtningsmetoder som används i militär underrättelseinhämtning är de befogenheter som regleras i 4 kap. i lagen om militär underrättelseinhämtning. Metoder för underrättelseinhämtning är enligt 4 kap. i den lagen observation och systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning, täckoperation, användning av informationskällor, bevisprovokation genom köp, platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kopiering av försändelser, kvarhållande av försändelser för kopiering, radiosignalspaning och underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem. I 4 kap. i lagen om militär underrättelseinhämtning föreskrivs det också om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Vid militär underrättelseinhämtning används också andra metoder för inhämtande av information som räknas som underrättelseinhämtningsmetoder, såsom underrättelseinhämtning som avser öppna källor, för vilken det dock inte har ansetts behövas separata bestämmelser.

Enligt 2 punkten ska underrättelseombudsmannen också övervaka tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna enligt grundlagen och Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Med hemliga underrättelseinhämtningsmetoder ingriper man i individens grundläggande rättigheter, särskilt i skyddet för privatlivet och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Därför är tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna centralt vid övervakningen av underrättelseverksamhet, och det är motiverat att detta också syns i uppgiftsförteckningen för underrättelseombudsmannen.

I 3 punkten föreskrivs det att underrättelseombudsmannen ska främja rättssäkerheten och god praxis i anknytning till den i underrättelseverksamheten. I den föreslagna lagen föreskrivs det särskilt om individers rätt att anföra klagomål och göra begäran om undersökning hos underrättelseombudsmannen. Ombudsmannen tar alltså emot enskilda personers rättssäkerhetsfrågor för behandling och avgörande.

Enligt 4 punkten har underrättelseombudsmannen även i uppgift att inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkningsfull lagstiftningen är. Ombudsmannen kan göra sådana utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga till underrättelsetillsynsutskottet och behöriga ministerier. Granskning av lagstiftningens funktion är viktig särskilt av den anledningen att det för civil och militär underrättelseverksamhet stiftas ny lagstiftning och nya befogenheter. Ombudsmannen kan lyfta fram brister och problem som denne märkt i lagstiftningen och tolkningen av dem samt göra förslag för att avhjälpa dem. Tonvikten i dessa uppgifter ligger på förebyggande och principiella åtgärder som anknyter till utveckling av lagstift-

ningen, system och förfaranden. Ombudsmannen kan i berättelseförfarandet eller på något annat sätt komma med förslag till underrättelsetillsynsutskottet för att avhjälpa brister som ombudsmannen upptäckt i lagstiftningen eller i ett ärende som behandlas av riksdagen.

Underrättelseombudsmannen kan vid behov samarbeta med andra laglighetsövervakare och med den interna kontrollen och riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Ett nära samarbete mellan underrättelseombudsmannen och underrättelsetillsynsutskottet är en viktig förutsättning för att övervakningsfunktionen ska vara effektiv och fungerande som helhet. Underrättelseombudsmannen har tillgång till sådana metoder (såsom inspektioner) för att inhämta information och redogörelser, som underrättelsetillsynsutskottet inte har. För att underrättelsetillsynsutskottet ska få tillgång till all information och alla redogörelser som det behöver, är det viktigt att underrättelseombudsmannen vid behov hjälper utskottet vid inhämtandet av information och redogörelser.

Underrättelseombudsmannen fastställer fokusområdena för sin övervakningsverksamhet enligt situationen och övervakningsbehoven. Den laglighetskontroll som underrättelseombudsmannen utövar har nära samband med den operativa verksamheten. Övervakningen är detaljerad övervakning av den operativa verksamheten och den gäller enskilda fall. Det är dock viktigt att i underrättelseombudsmannens verksamhet bevara rollen som extern laglighetsövervakare. Ombudsmannen kan ordna utbildning om laglighetssynpunkter i underrättelseverksamhet åt underrättelsemyndigheter och andra som sköter en offentlig uppgift i branschen.

Den övervakning som underrättelseombudsmannen utövar är både föregripande och realtida övervakning samt övervakning i efterhand. Uppföljningen av tillstånd och beslut som gäller underrättelseinhämtningsmetoder ska i praktiken vara realtida. Till exempel förutsätter effektiviteten hos övervakningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik att övervakningen sker i realtid. Föregripande och realtida övervakning får dock inte utgöra en riskfaktor för den operativa underrättelseinhämtningen eller för den övervakning som ombudsmannen utövar i efterhand.

Enligt lagförslaget föreskrivs för ombudsmannen omfattande och starka befogenheter för genomförandet av ombudsmannens uppgifter. Ombudsmannen ska bl.a. ha omfattande rätt att få information och göra inspektioner samt rätt att bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas och avslutas samt att lagstridigt inhämtad information ska utplånas. Ombudsmannen kan också ge rekommendationer, anvisningar, råd och utlåtanden samt ta initiativ. Ombudsmannen kan t.ex. bistå vid utarbetandet av den interna laglighetskontrollens inspektionsplaner och lämna utlåtanden till underrättelsemyndigheter om lagenlighetsfrågor. En central del av underrättelseombudsmannens verksamhet ska vara att svara på klagomål och begäran om undersökning.

8 §. Rätt att få information. I paragrafen föreslås bestämmelser om underrättelseombudsmannens rätt att få information. Underrättelseombudsmannen ska ha rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter få den information som ombudsmannen behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter. Rätten att få information ska vara omfattande för att underrättelseombudsmannen ska kunna sköta sina uppgifter effektivt och ändamålsenligt. Underrättelseverksamheten avser i regel sekretessbelagd information som man dock vid laglighetskontroll måste ha tillgång till.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar riksdagens justitieombudsmans och justitiekanslern vid statsrådets rätt att få upplysningar enligt 111 § i grundlagen (se RP 1/1998, s. 167) och den i 3 § i lagförslaget angivna underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information, dock med den skillnaden att underrättelseombudsmannen kan få information av myndigheter men också av andra som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Bestämmelsen om underrättelseombuds-

mannens rätt att få information avser allmän rätt att få information, som inte är beroende t.ex. av att uppgifterna eller handlingarna är sekretessbelagda, utan av vad som behövs för skötseln av laglighetskontrollen (se GrUB 2/2002, s. 2 och GrUB 6/2000, s. 2). Således bestäms rätten att få information enligt underrättelseombudsmannens uppgifter och övervakningsbefogenheter. Ombudsmannen kan således begära uppgifter som han eller hon behöver för sina uppgifter som nämns i 7 § och också andra uppgifter som ombudsmannen anser sig behöva för laglighetskontrollen. Ombudsmannen ska ha självständig prövningsrätt i fråga om vilka uppgifter som ombudsmannen anser sig behöva för att utreda och avgöra ett ärende som den behandlar.

Underrättelseombudsmannen kan alltså enligt egen prövning begära information utöver myndigheter också av andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Offentliga förvaltningsuppgifter har till denna del motsvarande betydelseinnehåll som i 124 § i grundlagen. Med offentliga förvaltningsuppgifter avses alltså ett jämförelsevis brett spektrum av förvaltningsuppgifter som omfattar exempelvis verkställigheten av lagar samt beslutsfattande om enskilda personers och sammanslutningars rättigheter, skyldigheter och förmåner (se RP 1/1998, s. 179). I regel är det myndigheter som utövar underrättelseverksamhet, men vissa begränsade uppgifter såsom kopplingsuppgifter och uppgifter som anvisats teleoperatören inom underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska skötas av aktörer utanför myndighetsmaskineriet med stöd av lag.

Underrättelseombudsmannens rätt att få information täcker all den information som behövs för övervakningen av underrättelseverksamheten som innehas av en myndighet eller någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Rätten att få information gäller handlingar och uppgifter som myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter innehar. Information kan inhämtas skriftligt och muntligt. Underrättelseombudsmannen kan för att inhämta information höra experter, ansvariga ministerier och tjänstemän och andra parter som ombudsmannen anser det vara behövligt att höra. Ombudsmannen ska ges den information som en myndighet eller en annan part som sköter en offentlig förvaltningsuppgift innehar. Bestämmelser om ombudsmannens rätt att få redogörelser finns i 9 § i lagförslaget.

I paragrafen konstateras det att underrättelseombudsmannen inte är skyldig att betala för information som han eller hon fått, t.ex. för kopior. Om detta föreslås bestämmelser så att det inte blir oklart huruvida myndigheter och andra har rätt att avgiftsfritt lämna uppgifter åt ombudsmannen.

I paragrafen föreslås en uttrycklig bestämmelse om att tystnadsplikt inte begränsar underrättelseombudsmannens rätt att få information. Vid bedömning av saken bör det beaktas att det är fråga om en sådan myndighets rätt att få information som anknyter till genomförandet av laglighetskontroll. Garanterandet av laglighetskontrollen och den rätt att få information som ligger som grund för den motiverar en omfattande definition av underrättelseombudsmannens kompetens, som är oberoende av sekretessbestämmelserna. Ombudsmannens uppgifter begränsar de informationsinnehåll som är föremål för rätten att få information. Därtill kan underrättelseombudsmannens rätt att få utredningar begränsas av det att rätten att inte behöva vittna mot sig själv räknas till de rättsskyddsgarantier som faller under begreppet rättvis rättegång och god förvaltning i 21 § i grundlagen (se GrUB 2/2002 rd, s. 2, GrUB 7/2000 rd, s. 2, GrUB 6/2000 rd, s. 2).

Ett förbud att överlåta eller använda information som utfärdats av en myndighet i en annan stat kan inte begränsa överlåtelse av information till underrättelseombudsmannen. Vid internationellt utbyte av information mellan underrättelsemyndigheter tillämpas praxis enligt den s.k. principen om originator control, där specificerade uppgifter ges endast till en namngiven part så att uppgifterna inte får överlåtas vidare utan ett uttryckligt samtycke av den part som överlätit uppgifterna. Enligt Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter bör man sä-

kerställa att principen inte begränsar rätten att få information för den som övervakar underrättelseverksamheten (Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper, Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2015, s. 9—10, 64).

Bestämmelser om myndigheters åtgärder för att uppfylla internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet finns i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet (588/2004). Enligt 2 § 1 punkten i den lagen avses med internationell förpliktelse som gäller informationssäkerhet sådana bestämmelser i internationella överenskommelser som är bindande för Finland som gäller åtgärder för skydd av särskilt känsligt material samt andra förpliktelser för Finland som ska iakttas av Finland och gäller nämnda åtgärder. I 2 punkten föreskrivs det att med särskilt känsligt informationsmaterial avses bl.a. sådana sekretessbelagda handlingar och material som har säkerhetsklassificerats enligt en internationell förpliktelse som gäller informationssäkerhet. Enligt 6 § 3 mom. i den lagen får särskilt känsligt informationsmaterial användas och lämnas ut endast för angivet ändamål, om inte den som bestämt materialets säkerhetsklass har samtyckt till något annat. En myndighet som hanterar särskilt känsligt informationsmaterial ska se till att endast personer som behöver informationen för skötsel av sina uppgifter har tillgång till materialet. Dessa personer ska i de fall som den internationella förpliktelsen som gäller informationssäkerhet förutsätter namnges på förhand. Underrättelseombudsmannen har för skötseln av sina uppgifter tillgång till särskilt känsligt informationsmaterial som anknyter till underrättelsemyndigheternas internationella samarbete.

Rätt att få information trots sekretessbestämmelserna förutsätter att underrättelseombudsmannen har tystnadsplikt i fråga om sådana omständigheter som har betydelse med tanke på medborgarnas säkerhet eller som annars är sekretessbelagda. Det föreslås dock inte att det i lagen ska tas någon särskild bestämmelse om ombudsmannens och dennes personals sekretess och tystnadsplikt, eftersom saken regleras detaljerat i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och strafflagen. I underrättelseombudsmannens verksamhet ska särskild uppmärksamhet fästas vid sekretessynpunkter. Bevaringen av information som underrättelseombudsmannen fått, hanterat och producerat ska ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Ombudsmannens möten och t.ex. höranden ska vid behov ordnas i säkra utrymmen som motsvarar den säkerhetsklass som fordras. Underrättelseombudsmannen ska även ha ett eget, slutet datasystem.

Underrättelseombudsmannens täckande och realtida tillgång till information tryggas i praktiken bl.a. på det sättet att det för ombudsmannen ordnas direkt tillgång till de datasystem som används vid underrättelseverksamhet (såsom Salpa). Underrättelseombudsmannen får information om underrättelseinhämtningstillstånd från ett sådant datasystem eller på något annat sätt som möjliggör en så realtida tillgång till information som möjligt. I 5 a kap. i polislagen, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och lagen om militär underrättelseverksamhet föreslås för myndigheterna en skyldighet att meddela om myndighets- och domstolsbeslut avseende användning av en underrättelseinhämtningsmetod. Underrättelseombudsmannens rätt att få information riktas inte direkt till domstolar. Därtill föreskrivs det i de föreslagna 5 a kap. i polislagen, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och lagen om militär underrättelseverksamhet om underrättelsemyndigheternas skyldigheter att bl.a. meddela underrättelseombudsmannen om yppandeförbud.

Underrättelseombudsmannen ska ha möjlighet att använda det i lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät (10/2015) avsedda säkerhetsnätet, om ombudsmannens realtida kontakt till underrättelsemyndigheternas datasystem kräver detta. Bland annat omfattas de myndigheter som avses i polisförvaltningslagen och lagen om försvarsmakten av skyldigheten att använda säkerhetsnätet. Också andra aktörer kan använda säkerhetsnätet under de villkor som anges i 4 § 1 mom. i den lagen.

9 §. Rätt att få redogörelser. I paragrafen föreslås bestämmelser om underrättelseombudsmannens rätt att få redogörelser. Underrättelseombudsmannen kan begära sådana redogörelser som ombudsmannen anser sig behöva för skötseln av sina övervakningsuppgifter av en myndighet eller andra som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Redogörelser kan begäras när det inte finns färdig information, utan den behöver särskilt samlas och produceras. Ombudsmannen kan begära en redogörelse t.ex. om omständigheter som inte som sådana framkommer av den information som lämnats ombudsmannen med stöd av 8 § i lagförslaget. Redogörelsen kan gälla också andra uppgifter som ombudsmannen behöver få reda på för skötseln av sina övervakningsuppgifter. I praktiken kan det vara fråga om t.ex. ombudsmannens rätt att få redogörelser om underrättelsemyndigheternas praxis som har betydelse med tanke på bedömningen av verksamhetens lagenlighet. Ombudsmannen beslutar självständigt om att begära redogörelser som ombudsmannen anser vara behövliga. Rätten att få redogörelser riktas inte till domstolar. I fråga om rätten att få redogörelser gäller också i övrigt vad som ovan sagts om underrättelseombudsmannens rätt att få information.

I paragrafen konstateras det att underrättelseombudsmannen inte är skyldig att betala för redogörelser som han eller hon fått. Om detta föreslås bestämmelser så att det inte blir oklart huruvida myndigheter och andra parter har rätt att avgiftsfritt göra redogörelser åt ombudsmannen.

Bestämmelsen motsvarar delvis 5 § i lagen om diskrimineringsombudsmannen. I den föreslagna paragrafen tas inte någon särskild bestämmelse om frågor som omfattas av de i 17 kap. i rättegångsbalken föreskrivna vittnesförbudet eller om skydd mot självinkriminering. Underrättelseombudsmannens rätt att få utredningar kan i vissa särskilda situationer begränsas av att rätten att inte behöva vittna mot sig själv räknas till de rättsskyddsgarantier som faller under begreppet rättvis rättegång och god förvaltning i 21 § i grundlagen (se GrUB 2/2002 rd, s. 2, GrUB 7/2000 rd, s. 2, GrUB 6/2000 rd, s. 2). Skyddet mot självinkriminering förverkligas i sista hand i rättsprocessen, om ett ärende som gäller laglighetskontroll går så långt.

Myndigheter och andra som sköter en offentlig förvaltningsuppgift föreslås vara skyldiga att lämna den information och de redogörelser som behövs för övervakningen av iakttagandet av lagen. En del av de redogörelser och den information som ombudsmannen behöver gäller omständigheter som inte direkt t.ex. visar på att en tjänsteman har förfarit felaktigt. Därtill kan man redan vid införskaffandet av preliminära uppgifter kontakta just den tjänsteman vars eventuella fel t.ex. ett klagomål gäller. Det är inte alltid möjligt att i förhand veta vem den ansvariga personen är. Också den tjänsteman mot vilken eventuell kritik riktas kan bli skyldig att delta i lämnandet av en redogörelse eller information. I vissa situationer kan den tjänsteman som lämnar en redogörelse de facto vara skyldig att lämna sådan information på basis av vilken han eller hon kan bli föremål för kritik eller på basis av vilken t.o.m. åtalsprövning kan inledas. Om det inte är fråga om förundersökning är tjänstemannen skyldig att hålla sig till sanningen. I praktiken har det t.ex. i samband med övervakning som utövas av justitieombudsmannen sällan riktats ens kritik mot en tjänsteman om att tjänstemannen i samband med lämnande av information för laglighetskontroll har brutit mot sin tjänsteplikt genom att försumma att sanningsenligt berätta om sina egna fel. Däremot har kritik riktats t.ex. mot att lämnandet av utredning fördröjts. Sådana fall där den som hörts har låtit bli att berätta en väsentlig uppgift har oftast inte närmare undersökts med tanke på tjänsteplikten, utan man har strävat efter att få informationen på något annat sätt. (TKF 2/1999 rd, s. 11.)

10 §. Inspektionsrätt. I paragrafen föreslås bestämmelser om underrättelseombudsmannens inspektionsverksamhet och inspektionsbefogenheter. Syftet med bestämmelsen är att ge ombudsmannen befogenheter och verktyg för en effektiv laglighetskontroll. Ombudsmannen ska få utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga

förvaltningsuppgifter. Ombudsmannen har rätt att göra inspektioner för genomförande av laglighetskontroll i ärenden som omfattas av ombudsmannens behörighet.

För underrättelseombudsmannen föreskrivs ingen skyldighet att göra inspektioner, utan ombudsmannen har prövningsrätt i fråga om huruvida en inspektion är behövlig. Behov att utföra inspektioner kan uppkomma t.ex. när ombudsmannen misstänker att det vid underrättelseverksamhet har förfarits lagstridigt eller att lagstadgade skyldigheter annars inte har iakttagits. Inspektioner kan också vara en del av regelbunden laglighetskontroll såsom i fråga om de högsta laglighetsövervakarna. Ombudsmannen kan förrätta inspektioner i lokaler och system hos bl.a. underrättelsemyndigheter eller aktörer som sköter kopplingsuppgifter vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Underrättelseombudsmannens inspektionsrätt täcker också eventuella tillfälliga utrymmen som används för en enskild operation.

Ombudsmannen avgör självständigt till vilka utrymmen och system han eller hon ska ha tillgång på grund av inspektionsbehovet. I samband med inspektioner ska ombudsmannen ha tillgång till alla utrymmen och datasystem som är nödvändiga för att inspektionen ska kunna förrättas. Ombudsmannen ska ha tillgång till t.ex. datasystem med beslut, tillstånd, planer, protokoll och annan dokumentation om hemliga metoder för inhämtning av information. Ombudsmannen har rätt att i samband med inspektionen diskutera förtroligt med personalen vid inspektionsobjektet. Den berättelse som uppgörs över inspektionen är i regel en offentlig handling, men den kan omfatta delar eller bilagor som är sekretessbelagda enligt offentlighetslagstiftningen.

På grund av den i 10 § i grundlagen skyddade hemfriden får inspektioner inte förrättas i utrymmen som används för boende av permanent natur utan en i lag föreskriven, i 10 § 3 mom. i grundlagen angiven grund. I praktiken sträcker sig dataombudsmannens inspektionsverksamhet inte till sådana utrymmen. Underrättelseombudsmannens inspektionsrätt riktar sig inte heller till den domstol som beviljar tillståndet. Vid inspektioner som förrättas av underrättelseombudsmannen iakttas bestämmelserna om inspektion i 39 § i förvaltningslagen (434/2003). Ingen separat hänvisning föreslås dock om detta, eftersom förvaltningslagen tillämpas på underrättelseombudsmannens verksamhet på samma sätt som på andra specialombudsmäns verksamhet.

11 §. Klagomål. I paragrafen föreslås bestämmelser om klagomål till underrättelseombudsmannen. Undersökning och avgörande av klagomål är en del av den laglighetskontroll som underrättelseombudsmannen utövar. Det är fråga om laglighetskontroll i efterhand av underrättelseverksamhet. Ett sådant klagomål som avses i paragrafen är en anmälan till underrättelseombudsmannen om att en myndighet, tjänsteman eller någon annan person eller en sammanslutning som omfattas av ombudsmannens övervakningsbehörighet har förfarit lagstridigt eller annars felaktigt eller försummat sina skyldigheter eller att någon förvaltningsåtgärd eller ett motsvarande förfarande är felaktigt eller annars behöver rättas. Klagomål är inte ett rättsmedel, utan ett rättsskyddsarrangemang som kompletterar de ordinära och extraordinära rättsmedlen. Ett avgörande i ett klagomålsärende är inte ett överklagbart förvaltningsbeslut. Den föreslagna paragrafen motsvarar i huvudsak vad som föreskrivs om klagomål i lagen om riksdagens justitieombudsman och i lagen om justitiekanslern i statsrådet.

I 1 mom. föreslås det bestämmelser om klagorätt. Klagorätten är allmän dvs. klagomål kan anföras av en part eller av vilken som helst annan person. Klagomål kan även anföras av juridiska personer. Förfarandet med klagomål kompletterar underrättelseombudsmannens verksamhet på eget initiativ så att en heltäckande laglighetskontroll säkerställs och tryggar att individer kommer i åtnjutande av sina rättigheter och att rättssäkerhetssystemet fungerar oklanderligt. Klagorätten kompletteras därtill av den i 12 § i lagförslaget föreslagna begäran om undersökning.

I 2 mom. konstateras de formella grunderna för klagomål. Om dessa grunder föreskrivs allmänt. Klagomål ska anföras skriftligen eftersom det av muntlig kritik kan vara svårt att urskilja alla de saker i fråga om vilka den som anför klagomålet anser att myndigheten förfarit felaktigt. Klagomålet kan lämnas till underrättelseombudsmannen även per e-post. Den som anför klagomålet ska ange sitt namn och sina kontaktuppgifter. Anonyma angivelser om myndigheter är inte klagomål. En anonym angivelse kan dock leda till övervakning på eget initiativ av ombudsmannen. Således är det inte uteslutet att anonyma angivelser görs till underrättelseombudsmannen. Om det dock är fråga om en fråga som gäller en individ, kan det vara nödvändigt för ombudsmannen att få behövliga person- och kontaktuppgifter för behandling av ärendet. Utgångspunkten är att namnet på den som anför klagomål eller anger någon ska omfattas av sekretess enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet i ärenden som gäller underrättelseinhämtning. Avsaknad av kontaktuppgifter ska som sådan inte leda till att ett egentligt klagomål inte undersöks. I klagomålet ska anges all sådan information som behövs för att utreda det ärende som klagomålet gäller. Om ett klagomål inte är tillräckligt detaljerat, anvisas den som anför klagomålet att komplettera klagomålet. Information och handlingar inhämtas på tjänstens vägnar.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om tröskeln för undersökning av klagomålsärenden. Underrättelseombudsmannens prövningsrätt i fråga om behandlingen av klagomål regleras i bestämmelsen på allmän nivå och enligt flexibelt utformade kriterier. Ombudsmannen undersöker endast sådana klagomål som gäller ärenden som hör till området för ombudsmannens laglighetskontroll. Därtill ska det finnas skäl att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt. Ombudsmannen kan också undersöka ett klagomål om han eller hon av någon annan orsak anser det finns orsak att göra det. Trots att det i det ärende som beskrivs i klagomålet inte klart är fråga om något lagstridigt, kan en fullskalig undersökning av klagomålet ändå vara motiverad. Ombudsmannen avgör självständigt och från fall till fall om de kriterier som anges i bestämmelsen uppfylls.

Underrättelseombudsmannen iakttar officialprincipen och inkvisitoriska principen vid undersökning av klagomål. När ett klagomål undersöks inhämtas den utredning som ombudsmannen anser vara behövlig. Ombudsmannen är inte bunden vid klagomålets gränser och hur ärendet preciserats. Inga krav t.ex. beträffande ärendets art och allmänna betydelse ställs för att klagomål ska tas för undersökning. Varje klagomål ska ges ett skriftligt svar eller beslut. Underrättelseombudsmannen ska utan dröjsmål meddela den som anför klagomålet om inga åtgärder vidtas i ärendet. Ett klagomål leder inte till åtgärder t.ex. om ärendet inte hör till ombudsmannens behörighet, saken är anhängig hos en behörig myndighet eller i ärendet kan sökas ändring genom ordinära rättsmedel. Ombudsmannen kan överföra ett ärende för behandling hos den behöriga myndigheten om det är motiverat på grund av ärendets natur. Den som anför klagomålet ska underrättas om överföringen.

Undersökning av ett klagomål inleder eventuellt underrättelseombudsmannens övervakningsåtgärder. Ombudsmannen kan på grund av ett klagomål vidta alla de åtgärder som föreskrivits som ombudsmannens befogenheter. I 8, 9 och 10 § i den föreslagna lagen finns bestämmelser om underrättelseombudsmannens rätt att få uppgifter, begära utredningar och förrätta inspektioner. Därtill föreslås i 15 § bestämmelser om rätt att bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas samt att underrättelseuppgifter ska utplånas. Underrättelseombudsmannen kan med stöd av 16 och 17 § samt 18 § 1 mom. i lagförslaget också delge sin uppfattning om saken eller ge en anmärkning samt anmäla saken för förundersökning. I 13 § i lagförslaget föreskrivs det om skyldighet att höra den övervakade. Underrättelseombudsmannen kan därtill vidta alla de åtgärder som normalt vidtas för behandling och utredning av ett klagomålsärende. De laglighetskontrollåtgärder som ett klagomål föranleder och åtgärderna för utredning av ärendet kan variera från fall till fall.

12 §. Begäran om undersökning. I paragrafen föreslås bestämmelser om begäran om undersökning till underrättelseombudsmannen. Med begäran om undersökning avses individens rätt att be underrättelseombudsmannen undersöka huruvida en underrättelseinhämtningsmetod som riktats mot individen använts lagligt. Underrättelseombudsmannen undersöker på basis av en begäran om undersökning underrättelseverksamhet som eventuellt riktats mot en enskild person. Ombudsmannen kan bland annat undersöka om det mot personen riktats underrättelseinhämtningsåtgärder, om dessa har krävt domstolstillstånd och om villkoren i domstolstillståndet har iakttagits samt om den som varit föremål för underrättelseinhämtningen har underkänts om underrättelseinhämtningen på det sätt som lagen kräver.

Rätt att göra en sådan begäran om undersökning som avses i paragrafen har den som underrättats eller på något annat sätt fått information om att underrättelseverksamhet riktats mot honom eller henne, samt den som misstänker att mot honom eller henne har riktats underrättelseinhämtning. Också en juridisk person kan göra en begäran om undersökning.

I de föreslagna 5 a kap. i polislagen, lagen om lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och lagen om militär underrättelseverksamhet föreskrivs det om de underrättelseinhämtningsmetoder om vilka den som är föremål för informationsinhämtning i regel ska underrättas. Sådana underrättelseinhämtningsmetoder är bl.a. underrättelseinhämtning som avser datatrafik, teleövervakning och teleavlyssning. Med stöd av lagstiftningen sker underrättandet det inte alltid omedelbart efter det att informationsinhämtningen avslutats. För att skydda underrättelsemyndigheternas verksamhet kan det vara nödvändigt att skjuta upp underrättandet t.ex. på grund av mycket långvariga hotfulla situationer. Underrättelsen ska dock göras efter det att det inte längre finns någon särskild grund att låta bli att göra underrättelsen. I vissa, i lag angivna situationer är det också möjligt att det inte alls meddelas till den som varit föremål för underrättelseinhämtningsmetoder om att sådana använts.

I sådana situationer är rätten att begära undersökning viktig med tanke på individens rättssäkerhet. En förutsättning för användningen av hemliga metoder för inhämtande av information är att verksamheten övervakas effektivt och att individens rättssäkerhet har ordnats på ett ändamålsenligt sätt. Förfarandet med begäran om undersökning kompletterar de klagomål som görs till underrättelseombudsmannen och den övriga laglighetskontroll som ombudsmannen utövar samt de andra rättssäkerhetsarrangemangen såsom domstolarnas tillståndsförfarande och underrättelsemyndigheternas interna övervakning. Med begäran om undersökning och klagomål strävar man efter att täcka olika övervakningsbehov och övervakningssituationer inom underrättelseverksamhet. När det gäller klagomål är utgångspunkten en tanke om att rättigheter har kränkts eller om någon annan lagstridighet i underrättelseverksamhet, medan ombudsmannen när det gäller en begäran om undersökning först börjar utreda huruvida användningen av en underrättelseinhämtningsmetod varit lagstridig.

En begäran om undersökning till ombudsmannen kan användas som rättsskyddsmedel också i situationer där information som en underrättelsemyndighet fått utan grund har utplånats i enlighet med lagen. I 5 a kap. i polislagen, den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet föreslås det bestämmelser om utplåning av information. Enligt den föreslagna 5 a kap. 45 § 1 mom. i polislagen ska information som fåtts genom en metod för underrättelseinhämtning utplånas utan dröjsmål efter att det framgått att den inte behövs för att skydda den nationella säkerheten. I 5 a kap. 46 § i polislagen föreslås det bestämmelser om utplåning av information som fåtts i en brådskande situation. Skyldigheten att utplåna uppgifter enligt 15 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreslås gälla uppgifter som omfattas av förbud mot underrättelseinhämtning samt uppgifter som inte behövs för att skydda den nationella säkerheten. Enligt 81 § 1 mom. i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet ska information som fåtts med stöd av den lagen utan dröjsmål utplånas när det framgått att in-

formationen inte behövs eller att den inte får användas för skötsel av uppdrag inom den militära underrättelseinhämtningen eller att informationen inte behövs med tanke på landets försvar eller för att skydda den nationella säkerheten. I 83 § i den lagen föreskrivs det om utplåning av information som inhämtats genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik och i 84 § om information som erhållits i ett brådskande förfarande. Enligt 79 § 2 mom. ska upptagningar och anteckningar om de uppgifter som fås genom användning av ifrågavarande underrättelseinhämtningsmetod genast utplånas. Den dokumentation som gäller åtgärden kan dock sparas. Av utplåning av meddelanden och information följer alltså inte att det inte skulle kvarstå anteckningar om dem i handlingar. För genomförandet av laglighetskontrollen och förverkligandet av rättssäkerheten är det nödvändigt att varje utplåning som sker och grunden för den dokumenteras på ett tillräckligt sätt. Om det på vilket sätt och med hurdan noggrannhet utplåningen av uppgifter ska antecknas, utfärdas enligt de föreslagna 5 a kap. 62 § i polislagen, 27 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 115 § i lagen om militär underrättelseverksamhet bestämmelser genom förordning av statsrådet.

Begäran om undersökning ska göras skriftligt. I begäran ska namn och kontaktuppgifter för den som gör begäran anges. I fråga om begäran och undersökningen av ärendet gäller även i övrigt i tillämpliga delar vad som ovan framförts om klagomål till underrättelseombudsmannen. Underrättelseombudsmannen ger den som gjort begäran om undersökning endast sådana uppgifter som personen i fråga har rätt till med stöd av partsoffentligheten. I praktiken meddelar ombudsmannen den som begärt om undersökning om huruvida det i ärendet finns något att anmärka på utifrån ombudsmannens undersökning.

Begäran om undersökning hos underrättelseombudsmannen utesluter inte dataombudsmannens rätt att granska personregister. Dataombudsmannen övervakar behandlingen av personuppgifter, medan underrättelseombudsmannen övervakar underrättelseverksamheten och de befogenheter som används i samband med den, i vilka kan ingå behandling av personuppgifter. Ombudsmännens befogenheter avviker i sig från varandra. Dataombudsmannens och underrättelseombudsmannens uppgifter och verksamhet har dock gemensamma kontaktytor, och av den orsaken är det i praktiken nödvändigt att ombudsmännen samarbetar.

Enligt 28 § 2 mom. i personuppgiftslagen kan den registrerade föra en sak som gäller kontrollerande av uppgifter i ett personregister till dataombudsmannen för behandling. Enligt 29 § 2 mom. i den lagen kan en rättelse av en uppgift i ett personregister föras till dataombudsmannen för behandling. Enligt 45 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet har en person dock inte rätt till insyn bl.a. i fråga om uppgifterna i skyddspolisens funktionella informationssystem. Underrättelseombudsmannen har däremot rätt att på begäran av den registrerade kontrollera att de uppgifter som finns i registret i fråga om den registrerade är lagenliga.

Det föreslås att 45 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ändras så att rätten till kontroll inte gäller de uppgifter som erhållits genom användning av befogenheterna enligt 4 kap. 3 §, 5 och 5 a kap. i polislagen, 10 kap. i tvångsmedelslagen eller den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Underrättelseombudsmannen kan dock kontrollera att behandlingen av dessa uppgifter är lagenlig.

I lagen om behandlingen av personuppgifter vid försvarsmakten föreslås bestämmelser om att den registrerade inte ska ha rätt till insyn i registret för militär underrättelseverksamhet. Dataombudsmannen kan på begäran av den registrerade eller av eget initiativ granska att uppgifter som registrerats om den registrerade i ett sådant register är lagenliga.

Enligt 45 § 1 mom. i personuppgiftslagen får beslut av dataombudsmannen överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen (901/2015). En sådan besvärsmått gäller de i 28 och 29 § i

personuppgiftslagen nämnda begränsade fallen. Över underrättelseombudsmannens beslut som laglighetsövervakare finns dock ingen besvärsmöjlighet.

13 §. Hörande. I paragrafen föreslås bestämmelser om underrättelseombudsmannens skyldighet till hörande. Vid den laglighetskontroll som underrättelseombudsmannen utövar iakttas enligt bestämmelsen den kontradiktoriska principen. Ombudsmannen ska innan ett ärende avgörs bereda den övervakade personen eller sammanslutningen tillfälle att bli hörd, om ombudsmannen misstänker att en person eller en sammanslutning som omfattas av ombudsmannens övervakningsbefogenheter har förfarit på det sättet lagstridigt eller felaktigt att ombudsmannen bör ingripa i ärendet. Den övervakade ska ha ges tillfälle att inom en skälig tid ge en egen utredning i ärendet.

Enligt förslaget ska den övervakade beredas tillfälle att bli hörd. Underrättelseombudsmannen är således skyldig att höra underrättelsemyndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter inom underrättelseverksamhet. Utredning begärs i första hand via myndigheten i fråga eller via t.ex. chefen till den som ett klagomål gäller. I ärenden av mindre betydelse kan underrättelseombudsmannen begära utredning även direkt av en tjänsteman eller av någon annan som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Hörandet kan ske flexibelt t.ex. per telefon eller e-post, om ombudsmannen anser det vara tillräckligt. Förfarandena för hörandet avgörs separat i varje enskilt fall.

Tröskeln för hörande är låg. Den som är föremål för underrättelseombudsmannens laglighetskontroll ska alltså höras redan när denne hotas att bli föremål för kritik. En orsak till kritik mot den som är föremål för övervakning kan uppkomma t.ex. på basis av en inspektion som ombudsmannen gjort eller i samband med behandlingen av ett klagomål som gjorts till ombudsmannen eller behandlingen av en utredning som getts. Den tjänsteman, myndighet eller andra aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift bör höras om ombudsmannen överväger t.ex. att ge en anmärkning åt den som är föremål för övervakning eller att föra ärendet till förundersökning. Skyldigheten att höra föreligger också när det finns skäl att anta att ombudsmannen efter laglighetskontrollen kommer att besluta att delge sin uppfattning eller att kritisera den övervakades förfarande på något annat tillgängligt sätt.

När underrättelseombudsmannen inhämtar information finns det inte en möjlighet att lämna en avslutande utsaga såsom t.ex. i förundersökning. Därför är det skäl att anteckna den kontradiktoriska principen i lagförslaget, fastän den redan följer av de allmänna principerna om en god förvaltning. Underrättelseombudsmannen skaffar med hjälp av hörande behövlig information och behövliga utredningar för att lösa ett ärende som ombudsmannen behandlar. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som föreskrivs om hörande av övervakade i 9 § i lagen om riksdagens justitieombudsman och i 5 § i lagen om justiekanslern i statsrådet. Underrättelseombudsmannens skyldighet till hörande förhindrar inte att den part som hörts hörs på nytt t.ex. i samband med anmälan för förundersökning eller förundersökning. Till exempel har i justitieombudsmannens verksamhet en tjänsteman hörts på nytt om man på basis av utredningen överväger att ge tjänstemannen en anmärkning eller att väcka åtal mot tjänstemannen (TKF 2/1999, s. 13).

14 §. Rätt att närvara vid domstol. I paragrafen föreslås bestämmelser om underrättelseombudsmannens rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod. Bestämmelser om de underrättelseinhämtningsmetoder som kräver domstolstillstånd ska finnas i det föreslagna 5 a kap. i polislagen, i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet. Sådana metoder är vid civil och militär underrättelseinhämtning bl.a. televlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk spårning och underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Bestämmelser om domstolsbehandling av till-

ståndsärenden som gäller sådana underrättelseinhämtningsmetoder föreslås i 5 a kap. 35 § i polislagen, i 8 § i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i 113 § i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet. Det är ändamålsenligt att föreskriva om underrättelseombudsmannens rätt att närvara i det lagförslag som gäller övervakning.

Underrättelseombudsmannens rätt att närvara gäller behandlingen av tillstånd som gäller metoder för civil och militär underrättelseinhämtning vid tingsrätten. Därtill har ombudsmannen rätt att närvara vid behandlingen av ett klagomål som gäller ett beslut som getts i ett sådant tillståndsärende i Helsingfors hovrätt.

Paragrafen gäller uttryckligen rätt att närvara vid domstolsbehandlingen. Underrättelseombudsmannen är alltså inte skyldig att närvara vid behandlingen av ärendet. Underrättelseombudsmannen får själv avgöra huruvida han eller hon använder sig av rätten att närvara. Ombudsmannen kan själv avgöra om hans eller hennes närvaro är nödvändig. Ombudsmannen kan vid behov förordna en tjänsteman vid underrättelseombudsmannafunktionen i sitt ställe. Den tjänsteman som kommer i ombudsmannens ställe ska vara föredragande eller någon annan sakkunnigtjänsteman som är förtrogen med ärendet.

Underrättelsemyndigheten ska lämna uppgift om en tillståndsansökan som lämnats till domstol via det gemensamma datasystemet eller på något annat sätt så att ombudsmannen har möjlighet att vara beredd att delta i domstolens sammanträde i fråga. Rätten att närvara säkerställs genom att ombudsmannen informeras om domstolsbehandlingen i skälig tid. Det egentliga deltagandet i behandlingen är däremot helt och hållet beroende av ombudsmannens egen verksamhet.

Med närvarorätten säkerställs underrättelseombudsmannens möjlighet att i realtid få information om allt det som behandlas vid domstolen som gäller grunderna och förutsättningarna för användningen av en underrättelseinhämtningsmetod. I praktiken lämnas en del av den information som läggs fram som stöd för tillståndsansökan muntligt till domstolen. Ombudsmannens rätt att få information kompletteras genom ombudsmannens rätt att närvara och underrättelseombudsmannen är inte utesluten ur något som helst skede i en process som gäller en underrättelseinhämtningsmetod. Rätten att närvara styr den som ansöker om tillstånd för underrättelseinhämtning att lägga fram tillräckliga motiveringar i ansökan om rätt att använda underrättelseinhämtningsmetoden.

I underrättelseombudsmannens rätt att närvara är det inte fråga om övervakning av domstolens verksamhet. Rätten att närvara omfattar rätten att infinna sig vid domstolens sammanträde eller rätten att delta på ett sätt som motsvarar det att infinna sig vid en domstolsbehandling och som hålls med anlitande av en teknisk metod för dataöverföring. Rätten att närvara omfattar ombudsmannens rätt att höra och se allt material som läggs fram vid behandlingen. Rätten att närvara omfattar inte annan rätt att delta i domstolsbehandlingen, såsom rätt att bli hörd eller att på något annat sätt framföra sin uppfattning vid sammanträdet.

Domstolen kan behandla ärendet också utan att underrättelseombudsmannen är närvarande. Rätten att närvara är inte en förutsättning för domstolsbehandling. Tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtningsmetoder behandlas skyndsamt vid domstol, och beslut ska meddelas genast. Förverkligandet av underrättelseombudsmannens rätt att närvara får inte fördröja meddelandet av domstolens beslut.

15 §. *Att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod.* I paragrafen anges vilka tillvägagångssätt underrättelseombudsmannen har till sitt förfogande för att ett förfarande som ombudsmannen anser lagstridigt ska avbrytas eller avslutas eller för att in-

formation som har inhämtats på ett lagstridigt sätt ska utplånas. Det är fråga om exceptionellt starka befogenheter inom ramen för laglighetskontroll. Underrättelseombudsmannen ska ha befogenheter för att på ett effektivt sätt stoppa ett förfarande inom underrättelseverksamheten som i väsentlig grad strider mot lag.

De rättigheter som underrättelseombudsmannen har enligt paragrafen ska gälla samtliga underrättelseinhämtningsmetoder, men är speciellt viktiga och behövliga vid laglighetskontroll av hur hemliga underrättelseinhämtningsmetoder används. Underrättelseombudsmannen ska i första hand genom de övriga åtgärder som står till buds försöka se till att ett lagstridigt förfarande inte fortsätts eller upprepas. De föreslagna befogenheterna för att avbryta eller stoppa användningen tillgrips som en sista metod inom laglighetskontrollen och ska i princip tillgripas endast sällan. Underrättelseombudsmannen väljer utifrån självständig prövning från fall till fall om ombudsmannen ska förordna om avbrytande eller avslutande av användningen av en underrättelseinhämtningsmetod.

Enligt 1 mom. ska underrättelseombudsmannen ha rätt att förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas. Förordnandet ska gälla de underrättelseinhämtningsmetoder som får användas utan tillstånd av domstol. Beslut om dem fattas t.ex. av chefen för skyddspolisen eller huvudstabens underrättelsechef enligt vad som föreslås bli föreskrivet i 5 a kap. i polislagen och i lagen om militär underrättelseverksamhet. Sådana metoder är vid civil och militär underrättelseinhämtning t.ex. systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, täckoperation och bevisprovokation genom köp. Även internationellt samarbete inom underrättelseverksamhet omfattas av bestämmelsen. Ombudsmannen ska av underrättelsemyndigheterna få ett meddelande om beslut som gäller användning av befogenheter.

Underrättelseombudsmannen ska självständigt kunna besluta om meddelande av ett förordnande om avbrytande eller avslutande av en sådan underrättelseinhämtningsmetod. En förutsättning för att ett förordnande ska meddelas är att ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. Tröskeln vid tolkning av den lagstridighet som avses i bestämmelsen och sålunda vid meddelande av ett förordnande ska vara hög. Ett förordnande om avbrytande eller avslutande ska meddelas endast av synnerligen vägande skäl, när det är fråga om verksamhet som i avsevärd grad strider mot lag. Meddelande av ett förordnande ska kunna utnyttjas t.ex. när det beslut som gäller användning av en underrättelseinhämtningsmetod har fattas i strid med de förutsättningar som anges i lag eller när underrättelsemyndigheterna i avsevärd grad har kränkt villkoren i beslutet eller annars i betydande grad underlåtit att iakttä de krav som ställts på underrättelseverksamheten i lag. Något som också motiverar användningen av ett förordnande är också ett särskilt behov att stoppa ett lagstridigt förfarande i situationer då fortsatt underrättelseinhämtning i oskälig grad kunde kränka individens rättsliga ställning. Vid prövningen ska hänsyn tas till förordnandets betydelse för ett allmänt och ett enskilt intresse. När ett förordnande övervägs ska underrättelseombudsmannen vara i kontakt med underrättelsemyndigheten.

När underrättelsemyndigheten har fått underrättelseombudsmannens förordnande om avbrytande, ska myndigheten avbryta användningen av den underrättelseinhämtningsmetod som förordnandet gäller och på motsvarande sätt i fråga om ett förordnande om avslutande, omedelbart avsluta användningen av underrättelseinhämtningsmetoden i fråga. Det är inte möjligt att föreskriva om en tidsfrist för när en åtgärd ska ha avbrutits eller avslutats, eftersom de underrättelseinhämtningsmetoder som är föremål för ett sådant förordnande som avses i paragrafen till sin karaktär skiljer sig mycket markant från varandra. Användningen av underrättelseinhämtningsmetoden ska avbrytas eller avslutas så snart det är möjligt med tanke på metoden i fråga.

Enligt 2 mom. ska underrättelseombudsmannen kunna utfärda ett interimistiskt förordnande om avbrytande eller avslutande av användningen av sådana underrättelseinhämtningsmetoder baserade på tillstånd av domstol som beskrivs ovan i motiveringen till 14 §. Domstolen kan i sitt tillståndsbeslut uppställa begränsningar och villkor för användningen av en underrättelseinhämtningsmetod. Underrättelseombudsmannen ska direkt med stöd av lagen få information om domstolstillstånd av dem som ansökt om sådana och kan på så sätt övervaka att de iakttas.

Laglighetsövervakarens befogenhet är här exceptionellt stark. Det är därför befogat att användningen av befogenheten knyts till handläggning i domstol i fråga om de underrättelseinhämtningsmetoder som baserar sig på tillstånd av domstol. Genom detta arrangemang görs det inga ingrepp i domstolarnas oberoende behörighet eller i de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter vid tillsynen över domstolarnas verksamhet. Underrättelseombudsmannen ska inte övervaka domstolen, utan att de av domstolen beviljade underrättelseinhämtningstillstånden iakttas.

Underrättelseombudsmannens prövning vid meddelande av ett interimistiskt förordnande om avbrytande eller avslutande får inte vara sådan bedömning av förutsättningarna för en underrättelseinhämtningsmetod eller avsaknad av sådana som domstolen skulle ha gjort redan när den behandlade tillståndsärendet. Ett interimistiskt förordnande av underrättelseombudsmannen kan omfatta t.ex. sådana situationer då domstolen getts felaktig eller vilseledande information i samband med handläggningen av tillståndsärendet eller där underrättelseinhämtningen sker i strid med tillståndsbeslutet. Ett interimistiskt förordnande av ombudsmannen kan t.ex. handla om att de konkreta sökvillkoren vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte har angetts i enlighet med det av domstolen beviljade tillståndet.

Med att förordnandet är interimistiskt hänvisas till att ombudsmannen utan dröjsmål ska föra ett förordnande om avbrytande eller avslutande till domstolen i fråga för behandling. När underrättelsemyndigheten har fått det interimistiska förordnandet av ombudsmannen, bör myndigheten låta bli att fortsätta verksamheten tills domstolen har handlagt ärendet. Yrskandet på att ärendet ska behandlas i domstol görs skriftligen, men efter behov kan det göras också på något annat sätt. Ärendet handläggs av den domstol som har beviljat underrättelsemyndigheten tillstånd att utnyttja befogenheten att inhämta underrättelser. De tillståndsärenden som gäller underrättelseinhämtningsmetoder ska enligt vad som föreslås i 5 a kap. 35 § i polislagen, i 8 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i 113 § i lagen om militär underrättelseverksamhet behandlas vid Helsingfors tingsrätt.

Domstolen kan fastställa eller häva ett interimistiskt förordnande. Den kan också ändra ett förordnande om avbrytande till ett förordnande om avslutande, om den anser att det inte längre finns förutsättningar för det tidigare domstolstillståndet. Domstolen ska inte kunna göra ändringar i det ursprungliga tillståndsbeslutet avseende användningen av en underrättelseinhämtningsmetod. Efter det att underrättelseombudsmannens interimistiska förordnande har fastställts ska underrättelsemyndigheten omedelbart antingen avbryta eller avsluta underrättelseverksamheten i enlighet med förordnandet. Om domstolen fastställer ett förordnande om avslutande, ska underrättelsemyndigheten omedelbart sluta använda underrättelseinhämtningsmetoden i fråga. Om domstolen fastställer ett förordnande om avbrytande, kan underrättelseinhämtningsmetoden efter det användas endast i enlighet med det ursprungliga tillståndet. Om förhållandena eller förutsättningarna i samband med användningen av underrättelseinhämtningsmetoden i fråga har förändrats, kan underrättelsemyndigheten ansöka om nytt tillstånd av domstolen.

Paragrafens 3 mom. innehåller centrala bestämmelser om domstolsbehandlingen av underrättelseombudsmannens interimistiska förordnande. Det interimistiska förordnandet behandlas vid den domstol (Helsingfors tingsrätt) som beviljat tillståndet för underrättelseinhämtning.

Underrättelseombudsmannens yrkande på behandling av det interimistiska förordnandet ska utan dröjsmål tas upp till behandling i domstolen. Ett yrkande på skyndsamt behandling förutsätter att ärendet så snabbt som möjligt ges till den domare som fattar beslut samt att tidpunkten för sammanträdet bestäms. Enligt bestämmelsen kan sammanträdet även hållas på ett sätt som avviker från normala tidpunkter och platser för domstolarnas sammanträden. Domstolen kan således efter behov behandla ett interimistiskt förordnande av underrättelseombudsmannen vid vilken tid på dygnet som helst och även på en annan plats än i domstolarnas sessions-salar eller de platser som föreskrivs i fråga om underrätternas sammanträden. Domstolsbehandling kan vid behov ordnas t.ex. i skyddspolisens lokaler. Vid behandlingen av ärendet ska särskild uppmärksamhet riktas vid att tystnadsplikten iakttas och informationssäkerheten säkerställs. De viktigaste sekretessbestämmelserna ingår i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar (370/2007). Offentligheten vid de olika faserna av domstolsbehandlingen av det interimistiska förordnandet ska begränsas. Detta förutsätter tillägg i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar. Bestämmelser om detta föreslås i det lagförslag som ingår i propositionen om civil underrättelseinhämtning.

Enligt bestämmelsen är tingsrätten domför med ordföranden ensam. Det finns inget hinder för att den domare som beviljat det ursprungliga tillståndet behandlar ett interimistiskt förordnande av underrättelseombudsmannen i samma ärende. Underrättelseombudsmannen ska vara närvarande när ärendet handläggs. Ombudsmannen kan vid behov förordna en tjänsteman vid underrättelseombudsmannafunktionen i sitt ställe. Den tjänsteman som kommer i ombudsmannens ställe ska vara föredragande eller någon annan sakkunnigtjänsteman som är förtrogen med ärendet. Dessutom ska det föreskrivas om en möjlighet för underrättelsemyndigheterna att lägga fram sina synpunkter i domstolen för att möjliggöra en noggrann prövning vid beslutsfattandet. På grund av ärendets art får hörandet av underrättelseombudsmannen och underrättelsemyndigheten dock inte fördröja domstolens beslut. Ärendet ska behandlas skyndsamt i domstolen och beslutet ska meddelas genast.

Om underrättelseombudsmannen meddelar ett interimistiskt förordnande om avbrytande eller avslutande och underrättelsemyndigheten vid den kontakt som gäller meddelande av förordnandet har erkänt för ombudsmannen att förfarandet varit felaktigt och att ett avbrytande eller avslutande av användningen av underrättelseinhämtningsmetoden därmed är befogat, behöver förordnandet inte föras till domstol för behandling. I sådana situationer kan det t.ex. vara fråga om att det skett ett mänskligt misstag i underrättelseverksamheten och att underrättelseombudsmannen och underrättelsemyndigheten är ense om lagstridigheten. I sista hand beslutar underrättelseombudsmannen efter prövning om ärendet ska föras till domstol.

Enligt 4 mom. får ändring i domstolens beslut i ärendet inte sökas genom besvär. Förbudet att söka ändring motsvarar de nuvarande bestämmelserna om förbud att söka ändring i fråga om tvångsmedel samt de föreslagna förbuden att söka ändring i tillstånd av domstol för underrättelseinhämtningsmetoder. Underrättelseombudsmannen eller underrättelsemyndigheten ska inte heller ges rätt att anföra processuell klagan. Klagan ökar antalet personer som känner till sekretessbelagd information som inhämtas genom en underrättelseinhämtningsmetod samt ökar risken för att inhämtandet av information och de som deltar i det avslöjas (se RP 222/2010 rd, s. 144). Om det skett ändringar i de förhållanden som hänför sig till användningen av underrättelseinhämtningsmetoden eller tillståndet för det, kan underrättelsemyndigheten hos domstolen ansöka om ett nytt tillstånd för underrättelseinhämtning. Att klagorätt saknas har inte heller direkt några negativa effekter på individens rättssäkerhet. I 5 a kap. 35 § 6 mom. i polislagen, i 8 § i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i 113 § 6 mom. i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet tas det in bestämmelser om rätt för underrättelsemyndigheten att utan tidsfrist anföra klagan vid Helsingfors hovrätt över ett beslut med anledning av den ursprungliga ansökan om tillstånd för underrättelseinhämtning.

I 5 mom. föreskrivs det om underrättelseombudsmannens befogenhet att förordna att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska utplånas. Den förutsättning gällande lagstridighet som avses i bestämmelsen ska i tillämpliga delar tolkas på samma sätt som 1 mom. När det gäller prövning av om ett förordnande ska meddelas hänvisas det även i övrigt till vad som sagts i samband med 1 mom. Ombudsmannen ska vid prövning av om ett förordnande ska meddelas ta hänsyn till det oåterkalleliga i att information utplånas med tanke på den fortsatta behandlingen av ärendet. Underrättelseombudsmannen får inte förordna att information ska utplånas, om ombudsmannen gör en sådan anmälan för förundersökning som avses i 16 §. Underrättelseombudsmannen ska självfallet förordna att information som har inhämtats på ett lagstridigt sätt ska utplånas, om en underrättelseinhämtningsmetod t.ex. har använts i en situation där den överhuvudtaget inte borde ha fått användas. Den i paragrafen föreslagna bestämmelsen ska också gälla situationer där information som har inhämtats genom en underrättelseinhämtningsmetod inte har utplånats på det sätt som underrättelselagstiftningen förutsätter. Bestämmelser om underrättelsemyndighetens skyldighet att utplåna information som fås genom en underrättelseinhämtningsmetod tas in i 5 a kap. 45 och 46 § i polislagen, i 15 § i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och i 81—85 § i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet. Denna skyldighet att utplåna ska bl.a. gälla information som omfattas av förbud mot underrättelseinhämtning.

Efter att underrättelsemyndigheten erhållit underrättelseombudsmannens förordnande om utplåning ska myndigheten omedelbart utplåna informationen i fråga. Den som utför underrättelseinhämtning svarar för att informationen utplånas. Också den som varit uppdragsgivare vid informationsinhämtningen svarar emellertid för att informationen utplånas, om den som utför underrättelseinhämtningen redan har hunnit leverera informationen till uppdragsgivaren. Skyldigheten att omedelbart utplåna informationen innebär att en närmare utredning av data-innehållet omedelbart ska upphöra och att informationen och eventuella anteckningar om den genast ska utplånas. Syftet med att informationen utplånas är att se till att informationen inte på något sätt kan utnyttjas i underrättelsemyndighetens eller uppdragsgivarens verksamhet. I de situationer som avses i 2 mom. då ett förordnande förts till domstol för behandling ska åtgärder för att utplåna informationen dock inte vidtas innan ärendet har avgjorts slutgiltigt.

16 §. Anmälan för förundersökning. Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelseombudsmannens rätt att anmäla ett ärende för förundersökning. Att anmäla ett ärende för förundersökning är en av de åtgärder som underrättelseombudsmannen har till sitt förfogande i de fall då ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt. Lagstridigt förfarande är allmänt sett som begrepp mycket omfattande och behöver inte nödvändigtvis betyda ett allvarligt fel eller att ett ärende är lagstridigt i straffrättsligt avseende. Det kan vara fråga om ett tjänstebrott men också om ett sådant enstaka fel i förfarandet som är utan betydelse för slutresultatet. I den laglighetskontroll som utövas av underrättelseombudsmannen är det inte ändamålsenligt att ingripa i alla avvikelser från ett i lag föreskrivet förfarande på samma sätt.

Kontroll som utövas av underrättelseombudsmannen tar sig i regel uttryck som bedömning av om god förvaltning tillgodosetts och tjänsteplikten följts, och kan leda till givande av anmärkning enligt 17 § eller till delgivning av underrättelseombudsmannens uppfattning enligt i 18 § 1 mom. i lagförslaget. Om lagstridigheten är allvarligare än så ska ombudsmannen anmäla ärendet för förundersökning. I synnerligen allvarliga och brådskande situationer kan ombudsmannen också förordna att underrättelseverksamheten ska avbrytas eller avslutas i enlighet med 15 § 1 mom. i lagförslaget. Underrättelseombudsmannen får dock inte förordna att information ska utplånas i enlighet med 15 § 5 mom. i lagförslaget, om ombudsmannen anmäler ärendet för förundersökning.

En anmälan av ombudsmannen förutsätter inte att tröskeln för förundersökning överskrids, utan detta bedöms av den myndighet som beslutar om verkställande av förundersökning. Det

är helt underrättelseombudsmannens sak att pröva huruvida ett ärende ska föras till den myndighet som fattar beslut om förundersökning. Denna prövningsrätt utgör en del av laglighetskontrollen.

Förundersökning görs utifrån ombudsmannens anmälan av den myndighet som är behörig i ärendet. Enligt 2 kap. 1 § 2 mom. (629/2015) i förundersökningslagen (805/2011) är förundersökningsmyndigheter förutom polisen, vid sidan av vissa andra aktörer, militärmyndigheterna enligt vad som föreskrivs om deras förundersökningsbefogenheter i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014). Förundersökningsmyndigheten ska enligt 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen göra förundersökning när det på grund av anmälan till den eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Förundersökningen av tjänstebrott som begåtts av polistjänstemän vid skyddspolisen leds av en av riksåklagaren till uppdraget förordnad statsåklagare eller i allmänhet av en häradsåklagare, som dock inte är förundersökningsmyndighet men dock till denna del är den myndighet som beslutar om verkställande av förundersökning (förundersökningslagen, 2 kap. 1, 2 och 4 §).

Genom den föreslagna paragrafen ändras inte prövningsrätten och befogenheterna för de myndigheter som fattar beslut om verkställande av förundersökning. Dessa myndigheter har prövningsrätt när det gäller huruvida tröskeln för förundersökning har överskridits och förundersökning ska verkställas. Ombudsmannen är inte själv den myndighet som beslutar om verkställande av förundersökning och innehar inte åklagarställning under undersökningen. Bestämmelsen skiljer sig sålunda till denna del från den rätt riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet har att bestämma att polisundersökning enligt polislagen eller förundersökning enligt förundersökningslagen ska verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen eller justitiekanslern prövar.

17 §. Anmärkning. I paragrafen föreslås det bestämmelser om underrättelseombudsmannens rätt att ge anmärkningar. Anmärkning är en åtgärd som har karaktären av en påföljd vid laglighetskontroll av underrättelseverksamhet, där föremålet för kontrollen görs uppmärksam på lagstridighet eller underlåtelse att fullgöra skyldigheter. Anmärkningen ges för framtiden. Avsikten med anmärkningen är sålunda också att förebygga lagstridigheter och underlåtelser inom underrättelseverksamheten.

En förutsättning för att anmärkning ska ges är att en övervakad har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra en skyldighet. Underrättelseombudsmannen får självständigt avgöra om anmärkning ska ges. Anmärkning är en primär åtgärd jämfört med anmälan av ett ärende för förundersökning, om vilket föreslås bli föreskrivet i 16 § i lagförslaget. Sådan delgivning av uppfattning som föreslås i 18 § 1 mom. utgör för sin del en primär åtgärd jämfört med en anmärkning av ombudsmannen. Underrättelseombudsmannen kan således ge den övervakade en anmärkning t.ex. när ombudsmannen anser att lagstridigheten i den övervakades verksamhet eller de underlåtna skyldigheterna är så ringa att ärendet inte behöver anmälas för förundersökning. Ombudsmannen kan ge en anmärkning också om ombudsmannen inte ser delgivning av sin uppfattning om det förfarande lagen kräver som en tillräcklig åtgärd.

Enligt paragrafen kan underrättelseombudsmannen ge en övervakad en anmärkning. Anmärkning kan således ges en tjänsteman som bedriver underrättelseverksamhet, en offentligt anställd arbetstagare eller någon annan person som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. I bestämmelsen konstateras det för tydlighets skull uttryckligen att också myndigheter och andra sammanslutningar kan ges en anmärkning. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak de bestämmelser om givande av anmärkning som gäller riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet.

18 §. Övriga åtgärder. I paragrafen föreslås det för tydlighets skull separata bestämmelser om vissa åtgärder som underrättelseombudsmannen vidtar.

Enligt 1 mom. ska underrättelseombudsmannen ha rätt att delge en övervakad sin uppfattning. Enligt bestämmelsen kan underrättelseombudsmannen även i andra fall än vid sådan anmärkning som föreslås i 17 § i lagförslaget delge övervakade sin uppfattning. I uppfattningen lägger underrättelseombudsmannen fram sin syn på det förfarande som lagen kräver och fäster den övervakades uppmärksamhet vid ett förfarande som följer lag eller god förvaltningssed eller vid synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Uppfattningen kan sålunda innehålla ombudsmannen tolkning av lag och anvisningar för tolkning av lag. Uppfattningen kan också innehålla handledning i underrättelseverksamhet som följer lag eller god förvaltningssed samt i främjande av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Uppfattningen kan innehålla en tillrättavisning riktad till den övervakade. En tillrättavisning är dock lindrigare än en anmärkning enligt 17 §. Bestämmelsen motsvarar delvis den rätt riksdagens justitieombudsman har att delge sin uppfattning samt den rätt justitiekanslern i statsrådet har att fästa uppmärksamhet vid det förfarande som lag eller god förvaltningssed kräver.

Underrättelseombudsmannen ska inte ges rätt att förordna att skadestånd eller gottgörelse ska betalas till den som är föremål för sådan användning av en underrättelseinhämtningsmetod som ombudsmannen finner lagstridig. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis fäst uppmärksamhet vid möjligheten att förordna om penningersättning som en del av ett effektivt och tillräckligt system för övervakning av underrättelseverksamheten. Rätten att förordna om skadestånd eller gottgörelse har dock varit endast en faktor som inverkar på Europadomstolens bedömning, inte den enda avgörande omständigheten. Huruvida kontrollsystemet är effektivt och tillräckligt har bedömts utifrån kontrollen som helhet. Europadomstolen har bl.a. ansett det viktigt att tillsynsorganen har starka befogenheter. (Se Klass m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland, se även t.ex. Kennedy mot Förenade kungariket, Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige, Szabó & Vissy mot Ungern; Roman Zakharov mot Ryssland.)

Enligt 118 § 3 mom. (1112/2011) i grundlagen har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget. Mer detaljerade bestämmelser om saken finns i 3 och 4 kap. i skadeståndslagen (412/1974).

Justitieombudsmannens avgörandeverksamhet har av tradition utgått från att skadeståndsärenden ligger utanför JO:s behörighet. JO har dock redan i årtionden gjort framställningar om skadestånd i enskilda fall. Så har gjorts t.ex. i fall där det med tanke på ärendets ringa omfattning har ansetts orimligt att personen ska behöva gå till domstol för att få ersättning. JO har gjort framställningar om skadestånd även när det inte har varit säkert att myndigheten är skadeståndsskyldig enligt gällande lagstiftning. I sista hand har framställningar om skadestånd baserat sig på JO:s egen prövning — någon direkt skyldighet eller plikt att göra det har JO inte. JO:s framställning har antingen godtagits eller förkastats. Om samförstånd om skadestånd inte har kunnat nås, har personen kunnat väcka talan mot myndigheten i en allmän domstol. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2016, B 8/2017 rd, s. 29—30.)

Grundlagsutskottet har välkomnat att fokus för justitieombudsmannens verksamhet på senare år allt klarare har förflyttats från tillsyn över myndigheternas verksamhet till främjande av grundläggande och mänskliga rättigheter. Utskottet anser det som motiverat att använda er-

RP 199/2017 rd

sättning i klara fall för att medborgarna ska komma till sin fulla rätt, för att förlikning ska nås och för att onödiga rättsliga tvister ska undvikas (GrUB 2/2016 rd, s. 1—2, se GrUB 12/2010 rd, s. 4). Riksdagens förvaltningsutskott har likaså ställt sig positivt till penningersättning. Att rekommendationer för penningersättning ges har enligt utskottet en nära koppling till de högsta laglighetsövervakarnas ställning som övervakare av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. (FvUB 6/2014 rd, s. 4.)

På grund av sådana andra ersättnings- och gottgörelseförfaranden samt med beaktande av den helhet som kontrollen av underrättelseverksamheten bildar kan en särskild befogenhet för underrättelseombudsmannen att förordna om penningmässig gottgörelse på grund av lagstridig underrättelseverksamhet t.ex. till klaganden eller den som lagt fram en begäran om undersökning inte betraktas som en nödvändig del av de metoder som står till buds vid laglighetskontroll av underrättelseverksamheten.

I 2 mom. föreskrivs det att underrättelseombudsmannen ska föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott för behandling. Denna skyldighet utgör ett komplement till den skyldighet som föreslås för underrättelseombudsmannen i 19 § 1 mom. när det gäller att lämna årsberättelse och möjligheten i 19 § 2 mom. att lämna en separat berättelse. Bestämmelsen gör det möjligt för underrättelseombudsmannen att självmant föra relevanta övervakningsärenden till underrättelsetillsynsutskottet för behandling. De föreslagna bestämmelserna framhäver ett nära samarbete mellan riksdagens underrättelsetillsynsutskott och underrättelseombudsmannen. Syftet är att genom samarbetet åstadkomma en effektiv och verkningsfull helhet när det gäller övervakningen av underrättelseverksamheten.

De iakttagelser som avses i bestämmelsen kan göras på alla delområden av underrättelseombudsmannens verksamhetsfält och som en följd av att alla de befogenheter som står ombudsmannen till buds utnyttjas. Även klagomål och begäranden om undersökning kan leda till relevanta iakttagelser i fråga om underrättelseverksamhetens laglighet eller huruvida grundläggande och mänskliga rättigheter iakttas i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska anmäla alla iakttagelser vid övervakningen som ombudsmannen anser relevanta till underrättelsetillsynsutskottet. Sådana relevanta aktuella iakttagelser vid övervakningen är alltid förordnanden om avbrytande eller avslutande av en underrättelseinhämtningsmetod samt förordnanden om utplåning av lagstridigt inhämtad information som underrättelseombudsmannen meddelar med stöd av 15 §. En relevant iakttagelse vid övervakningen är också ett sådant behov av revidering av lagstiftningen som kommit fram vid övervakningsarbetet. I övrigt kan relevansen bedömas t.ex. utgående ifrån hur väsentliga iakttagelserna är med tanke på underrättelseombudsmannens och underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och befogenheter. Trots bestämmelsen ska relevanta iakttagelser som underrättelseombudsmannen gör vid övervakningen ingå också i underrättelseombudsmannens årsberättelse, om vilken föreslås bli föreskrivet i 19 § 1 mom. i lagförslaget.

Underrättelseombudsmannen kan föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till underrättelsetillsynsutskottet för behandling i en årsberättelse eller separat berättelse enligt 19 §. Om ärendet på grund av sin brådskande natur inte lämpar sig för att delges utskottet i form av en årsberättelse eller separat berättelse eller i en sekretessbelagd del i samband med berättelsen, för underrättelseombudsmannen ärendet till utskottet för behandling i form av en skrivelse genom vilken ärendet anhängiggörs i utskottet.

När ärendet blivit anhängigt i utskottet, börjar utskottet utreda det genom att skaffa behövlig ytterligare information och höra sakkunniga. När utskottet fått behövlig information kan det besluta att utarbeta ett utlåtande i ärendet till statsrådet eller ministeriet i fråga. Om utskottet anser det påkallat av ärendets betydelse, kan utskottet besluta att i ärendet utarbeta ett sådant betänkande för plenum som anges i 31 § b 3 mom. i riksdagens arbetsordning. Om utskottet

utifrån den utredning det fått kommer fram till att ärendet inte ger anledning till vidare åtgärder, kan utskottet avsluta behandlingen av ärendet utan vidare beslut. Utskottet ska meddela underrättelseombudsmannen vilka åtgärder det vidtagit med anledning av skrivelsen.

Underrättelsetillsynsutskottets verksamhet baserar sig förutom på behandling av riksdagsärenden, såsom skrivelser, som remitteras till utskottet från plenum, också på övervakningsverksamhet som sker utifrån utredningar och uppgifter som utskottet fått. Synnerligen viktigt med tanke på utskottets arbete är ett nära samarbete och utbyte av information mellan utskottet och underrättelseombudsmannen. När arbetet i utskottet inletts är det skäl att skapa så smidiga verksamhetsformer som möjligt för detta samarbete, t.ex. i form av regelbundna träffar eller utfrågningar, samt närmare komma överens om de förfaranden genom vilka underrättelseombudsmannen kan delge utskottet ärenden och föra ärenden till utskottet för behandling.

19 §. Årsberättelse. I 1 mom. föreslås bestämmelser om en skyldighet för underrättelseombudsmannen att lämna en årsberättelse till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Berättelsen ska ta upp underrättelseombudsmannafunktionen under verksamhetsåret. Den ska omfatta ombudsmannens verksamhetsfält och befogenheterna som helhet. Också eventuella prioriteringar i laglighetskontrollen under verksamhetsåret ska beskrivas. Årsberättelsen ska innehålla ombudsmannens iakttagelser av hur lagen efterlevs i underrättelseverksamheten samt en bedömning av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses i underrättelseverksamheten liksom en utredning av eventuella rättssäkerhetsproblem och brister i lagstiftningen. Ombudsmannen kan i sin berättelse lägga fram förslag för att avhjälpa brister och rätta till problem som ombudsmannen hon upptäckt samt lägga fram idéer för utveckling av sitt verksamhetsområde. Där kan dessutom ges centrala uppgifter om utredningar som ombudsmannen sammanställt eller begärt under verksamhetsåret samt om klagomål och begäranden om undersökningar som ombudsmannen tagit emot. Underrättelseombudsmannen får själv bestämma prioriteringarna och detaljinhållet i årsberättelsen.

På grund av underrättelseverksamhetens karaktär kan offentlig rapportering om övervakningsverksamheten inte innehålla särskilt detaljerad information om underrättelseverksamheten och om de iakttagelser som gjorts vid laglighetskontrollen. Underrättelseombudsmannens årsberättelse ska därför vara indelad i en offentlig och en sekretessbelagd del.

Den offentliga delen av underrättelseombudsmannens årsberättelse kan innehålla ombudsmannens redogörelse för verksamheten under verksamhetsåret samt en översikt av underrättelseombudsmannafunktionen som institution. Den offentliga delen kan ta upp ombudsmannens uppgifter och verksamhetens mål. Också de olika verksamhetsformerna och prioriteringarna i övervakningen under verksamhetsåret kan behandlas på en allmän nivå. De allmänna iakttagelser som ombudsmannen gjort under verksamhetsåret om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt om efterlevnaden av lagstiftningen i underrättelseverksamheten eller behoven att utveckla den kan offentliggöras i berättelsen. Det är också möjligt att presentera offentliga uppgifter om ombudsmannens beslut, förordnanden, initiativ, utlåtanden och åtgärder t.ex. separat för civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseinhämtning eller annars enligt kategorier av ärenden. Också informationen om ombudsmannens verksamhet, ombudsmannens publikationer samt utbildning och andra tillfällen som ombudsmannen ordnar liksom samarbetet med olika aktörer kan allmänt lyftas fram.

I fråga om rapporteringen om laglighetskontrollen av civil- och militär underrättelseinhämtning kan den del av riksdagens justitieombudsmans årsberättelse som handlar om hemligt inhämtande av information fungera som modell för den offentliga delen av underrättelseombudsmannens årsberättelse (se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2016, B 8/2017 rd, s. 204—216, se även GrUB 15/2002 rd, s. 2). Frågor som kan tas upp är bl.a. underrättelseverksamhetens särdrag och allmänna omständigheter vid övervakningen av användningen

av underrättelseinhämtningsmetoder under verksamhetsåret samt kopplingarna mellan underrättelseombudsmanfunktionen och de civila och militära myndigheternas interna kontroll och annan laglighetskontroll. I berättelsens offentliga del kan ombudsmannen ta ställning till allmänna problem vid övervakningen av underrättelseverksamheten samt allmänt gå igenom sina viktigaste iakttagelser och rekommendationer i fråga om verksamhetsåret.

Berättelsen kan innehålla statistik över klagomål, begäranden om undersökning och andra ärenden som underrättelseombudsmannen har för behandling samt om utfrågningar, inspektioner och åtgärder. Ärenden som ombudsmannen tagit emot, ärenden som ombudsmannen avgjort och åtgärder som ombudsmannen vidtagit kan klassificeras t.ex. myndighetsvis. Som helhet är det bra om årsberättelsens offentliga del är uppbyggd så att den ger en klar och informativ allmän bild av underrättelseombudsmanfunktionen.

För att övervakningssystemet ska fungera effektivt är det viktigt att underrättelsetillsynsutskottet, riksdagens justitieombudsman och de ministerier som ansvarar för underrättelseverksamheten får all väsentlig information om övervakningen. De ska därför utöver årsberättelsens offentliga del också få dess sekretessbelagda del. I den sekretessbelagda delen samlas viktig sekretessbelagd information som beskriver underrättelseombudsmanfunktionen under verksamhetsåret. På grund av den demokratiska legitimiteten i laglighetskontrollen och kravet på öppen förvaltning ska den offentliga delen av underrättelseombudsmannens årsberättelse dessutom göras allmänt tillgänglig t.ex. på ombudsmannens webbplats. Bestämmelser om lämnande av rapporter och berättelser om underrättelsemyndigheternas interna kontroll tas in i lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning. Inrikesministeriet och försvarsmi-
nisteriet ska förpliktade av den föreslagna underrättelagstiftningen sända sin årsberättelse till underrättelseombudsmannen vid sidan av justitieombudsmannen.

I fråga om de högsta laglighetsövervakarna ska underrättelseombudsmannens årsberättelse lämnas till justitieombudsmannen, eftersom övervakningen av hemliga tvångsmedel och av hemligt inhämtande av information uttryckligen är en specialuppgift för justitieombudsmannen (GrUB 15/2002 rd).

Det är befogat att underrättelseombudsmannens årsberättelse lämnas före utgången av mars det kalenderår som följer efter verksamhetsåret. Anmärkningarna och förslagen i berättelsen kan då beaktas på de berörda förvaltningsområdena vid planeringen av verksamheten och beredningen av budgeten för det följande året. Syftet med årsberättelsen är över lag att de iakttagelser som underrättelseombudsmannen gjort ska delges och behandlas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, justitieombudsmannen och statsrådet. Årsberättelsen och behandlingen av den ska utgöra en väsentlig del av kontakten mellan underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen. Till det hör också den i 18 § 2 mom. föreskrivna skyldigheten för ombudsmannen att föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till underrättelsetillsynsutskottet för behandling. Lämnande av en berättelse till statsrådet motsvarar de bestämmelser och förfaranden som gäller för jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen. De sekretessaspekter som hänför sig till berättelsen ska beaktas på behörigt sätt.

I 2 mom. föreskrivs det om en möjlighet för underrättelseombudsmannen att lämna separata berättelser till riksdagen om ett ärende som ombudsmannen anser vara viktigt. Underrättelseombudsmannen kan lämna en separat berättelse till riksdagen om ett ärende som ombudsmannen anser vara viktigt. Det anges inga särskilda förutsättningar för att lämna en separat berättelse, utan ombudsmannen får självständigt fatta beslut om saken. Det är fråga om situationer där det under året framkommer behov att låta hela riksdagen ta del av någon särskild fråga utanför det förfarande med årsberättelse som avses i 1 mom. En separat berättelse ger möjlighet att snabbare och mer detaljerat än årsberättelsen föra frågor som observerats i laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten till riksdagen för diskussion.

Underrättelseombudsmannen ska ge sin årsberättelse och eventuella separata berättelser till riksdagen. Detta innebär att underrättelseombudsmannens berättelse ska behandlas som övriga berättelser som lämnas till riksdagen. Berättelsen blir först föremål för remissdebatt i plenum och remitteras till underrättelseutskottet för beredning. Samtidigt kan plenum förordna något annat fackutskott att avge ett utlåtande om ärendet till underrättelseutskottet. Den del av underrättelseombudsmannens berättelse som är sekretessbelagd ska sändas direkt till underrättelseutskottet.

Efter att underrättelseutskottets betänkande blivit klart ska ärendet tas upp till enda behandling i plenum där riksdagen fattar beslut i saken. I det betänkande som utarbetas med anledning av berättelsen föreslår utskottet att riksdagen godkänner ett ställningstagande, som kan innehålla förslag till åtgärder till den som lämnat berättelsen. Riksdagen beslutar i plenum om godkännande av ställningstaganden som föreslagits i betänkandet och av riksdagsledamöterna. Riksdagens beslut i fråga om berättelsen tillkännages den som lämnat berättelsen genom riksdagens skrivelser (riksdagens arbetsordning, 68 § 1 mom.). De föreslagna bestämmelserna motsvarar bestämmelserna om berättelser som riksdagens justitieombudsman lämnar till riksdagen.

20 §. Personal. Paragrafen innehåller bestämmelser om underrättelseombudsmannens personal. Paragrafen är av betydelse med tanke på den självständiga och oberoende ställning som föreskrivs för ombudsmannen i 5 § 2 mom. i lagförslaget.

Enligt 1 mom. har underrättelseombudsmannen ett behövligt antal föredragande och annan personal. Antalet anställda hos underrättelseombudsmannen ska motsvara de resurser som behövs i laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten.

I bestämmelsen används begreppet underrättelseombudsmannafunktionen. Med detta vill man säga att underrättelseombudsmannen med anställda utgör en självständig och oberoende statlig myndighet. Eftersom underrättelseombudsmannen kommer att vara verksam i samband med dataombudsmannens byrå, klargörs genom begreppet funktion att underrättelseombudsmannen är fristående från dataombudsmannens byrå. Underrättelseombudsmannafunktionen organiseras för beredningen av de ärenden som underrättelseombudsmannen ska avgöra och för skötseln av de andra ärenden som ankommer på ombudsmannen. Underrättelseombudsmannen ska på föredragning självständigt avgöra de ärenden som föreskrivits för ombudsmannen. En funktion som i någon mån kan anses motsvara detta arrangemang är finanscontrollerfunktionen vid finansministeriet, om vilken det föreskrivs i 24 e—h § (1216/2003) i lagen om statsbudgeten.

Underrättelseombudsmannafunktionen ska höra till justitieministeriets förvaltningsområde. Utgifterna för underrättelsemannafunktionen anges i statsbudgeten på samma sätt som utgifterna för andra specialombud (under moment 25.01.03, omkostnader för myndigheter som verkar i anslutning till justitieministeriet). Ombudsmannen ska höra till justitieministeriets räkenskapsverk. Ekonomiförvaltningen för ombudsmannen ordnas på samma vis som för andra specialombud. Justitieministeriet ska således i huvudsak sköta ekonomiförvaltningen för underrättelseombudsmannen. Underrättelseombudsmannen beslutar självständigt om hur ombudsmannafunktionens resurser riktas.

Underrättelseombudsmannen kan vara verksam i samma lokaler som dataombudsmannen och utnyttja förvaltnings- och stödtjänster som är gemensamma för båda. I den föreslagna modellen ska de praktiska aspekterna i fråga om sekretess beaktas. Underrättelseombudsmannen och dataombudsmannen ska ha separata informationssystem och separat databehandling. Underrättelseombudsmannen ska ha tillgång till informationssystem och datateknik som möjliggör sekretess samt utrymmen som motsvarar tillräcklig säkerhetsklass.

Begreppet funktion är av betydelse också när underrättelseombudsmannens tjänstemän utnämns och när personal anställs. Enligt 2 mom. ska underrättelseombudsmannen utnämna och anställa sin personal. Personalen anställs vid underrättelseombudsmannafunktionen. Tjänstemännen i underrättelseombudsmannafunktionen är inte tjänstemän vid ministeriet.

I bestämmelsen uppställs inga särskilda behörighetsvillkor för personalen. Med tanke på den laglighetskontroll som underrättelseombudsmannen utövar är det viktigt att föredragandena är mångsidigt förtrogna med ombudsmannens uppgiftsområde i fråga om såväl utbildning som erfarenhet. Detta innebär förutom juridisk sakkunskap också kännedom om operativ underrättelseverksamhet samt det tekniska kunnande som hänför sig till detta. Personalen ska som helhet ha den utbildning och erfarenhet som behövs vid underrättelseombudsmannens laglighetskontroll. Denna utbildning och erfarenhet ska vid behov också komplettera ombudsmannens egen sakkunskap.

Av de anställda inom underrättelseombudsmannafunktionen ska krävas samma oförvitlighet och tillförlitlighet som av ombudsmannen. En omfattande säkerhetsutredning enligt säkerhetsutredningslagen bör göras också av de anställda innan de utnämns.

På personalen vid underrättelseombudsmannafunktionen ställs krav på finskt medborgarskap, på samma sätt som på ombudsmannen. Det föreslås att bestämmelser om kravet på medborgarskap tas in i 7 § i statstjänstemannalagen (se lagförslag 2).

21 §. Arbetsordning. Enligt paragrafen godkänner underrättelseombudsmannen en arbetsordning för sin verksamhet. I arbetsordningen utfärdas bestämmelser om hur underrättelseombudsmannafunktionen ska ordnas i praktiken. Där kan utfärdas bestämmelser bl.a. om hur uppgifter fördelas, förfarandet vid fördelning av uppgifter, ordnande av vikariat, tjänstemännens föredragningskyldighet och andra uppgifter för personalen i funktionen. Genom bestämmelsen genomförs ombudsmannens självständiga ställning enligt i 5 § 2 mom. i lagförslaget vid skötseln av de uppgifter om vilka föreslås bli föreskrivet i lag och vid organiserandet av ombudsmannens verksamhet.

4 kap. **Särskilda bestämmelser**

22 §. Ikraftträdande. I paragrafen finns en sedvanlig ikraftträdandebestämmelse.

1.2 Statstjänstemannalagen

7 §. Det föreslås att bestämmelsen ändras så att de tjänster i 1 mom. 6 punkten som kräver finskt medborgarskap utökas med tjänsten som underrättelseombudsman och tjänster vid underrättelseombudsmannafunktionen. Den föreslagna ändringen innebär att endast finska medborgare kan utses till underrättelseombudsman och till tjänster inom underrättelseverksamhet.

Det krav på medborgarskap som föreslås i paragrafen för underrättelseombudsmannen och personalen vid underrättelseombudsmannafunktionen motiveras med arten av underrättelseombudsmannens uppgifter och befogenheter som övervakare av lagligheten i underrättelseverksamheten. Underrättelseombudsmannen ska trots sekretessbestämmelserna ges omfattande rätt att få information och omfattande inspektionsrätt jämfört med underrättelsemyndigheterna och andra som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Ombudsmannen ska i vid omfattning få åtkomst till sekretessbelagd information som är central med tanke på den nationella säkerheten, information som också personalen inom funktionen behandlar. Dessutom ska ombudsmannen ha tillträde till säkerhetsklassificerade utrymmen samt andra platser och informationssystem för vilka gäller att avslöjande eller annan obehörig användning av de uppgifter

som finns där eller som gäller dem kan äventyra den nationella säkerheten. Av dem som är föremål för ombudsmannens laglighetskontroll förutsätts också i 7 § 1 mom. i statstjänstemannalagen finskt medborgarskap.

Den gällande statstjänstemannalagen eller en förordning som utfärdats med stöd av den gör det inte möjligt att uppställa krav på medborgarskap för en specialombudsman som är verksam i samband med ett ministerium. En revidering av statstjänstemannalagen behövs därför. Det föreslås att en bestämmelse som innebär att kravet på medborgarskap utvidgas till tjänsten som underrättelseombudsman och tjänster vid underrättelseombudsmanfunktionen tas in i 6 punkten, för att den föreslagna ändringen ska följa det regleringssätt som tillämpats i 7 § 1 mom. där förteckningen utgår från de olika förvaltningsområdena.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Underrättelseombudsmannen godkänner en arbetsordning för sin verksamhet. Arbetsordningen kan innehålla bestämmelser om hur underrättelseombudsmanfunktionen ska ordnas i praktiken. Där kan utfärdas bestämmelser bl.a. om hur uppgifter fördelas, förfarandet vid fördelning av uppgifter, ordnande av vikariat, tjänstemännens föredragningskyldighet och andra uppgifter för personalen.

3 Ikraftträdande

Det föreslagna nya övervakningssystemet förutsätter i princip ingen ändring av 10 § i grundlagen. En sådan ändring kan träda i kraft den 1 januari 2020 i normal grundlagsordning. Underrättelseombudsmannen kan inleda sin verksamhet redan tidigare om det för underrättelsemyndigheterna föreskrivs sådana nya befogenheter som inte förutsätter en revidering av 10 § i grundlagen. De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen tangerar i synnerhet rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen samt skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 10 och 21 § i grundlagen. I propositionen är det fråga om att ordna en oberoende och effektiv laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Genom den tillgodoses väsentliga element i rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen: all utövning av offentlig makt ska bygga på lag, och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Genom det föreslagna systemet för laglighetskontroll tryggas de grundläggande fri- och rättigheter gällande skydd för privatlivet som har sitt ursprung i 10 § i grundlagen, likaså det rättsskydd som anges i 21 § i grundlagen i synnerhet till den del det är fråga om tillgodoseende av god förvaltning. De föreslagna bestämmelserna om individens rätt att anföra klagomål (11 §) och om begäran om undersökning riktad till underrättelseombudsmannen (12 §) kompletterar de rättsskyddsarrangemang som ingår i den helhet av bestämmelser som avser underrättelsebefogenheter.

Propositionen gör inte ingrepp i justitiekanslerns och justitieombudsmannens ställning och uppgifter. Bestämmelser om dem finns i grundlagens 10 kap. om laglighetskontroll. De föreslagna bestämmelserna i 15 § om att föra ett av underrättelseombudsmannen meddelat intermistiskt förordnande om användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillstånd av domstol till domstolen för behandling och bestämmelsen i 14 § om underrättelseombudsmannens rätt att närvara när ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod behandlas vid domstol inverkar inte på domstolens oberoende ställning, som tryggats i 3 § 3 mom. i grundlagen. Underrättelseombudsmannen ska inte ingripa i de av dom-

stolen beviljade tillstånden för underrättelseinhämtning eller övervaka domstolen, utan ombudsmannens laglighetskontroll ska gälla hur domstolens tillstånd iakttas i underrättelsemyndigheternas verksamhet.

Den omfattande rätt att få information och redogörelser som föreslås för riksdagens underrättelsetillsynsutskott i enlighet med 3 och 4 § i lagförslaget står inte i strid med den rätt till information som riksdagen har enligt 47 § i grundlagen, utan utgör ett komplement till den.

Vad som föreskrivs i 8 § i lagförslaget gällande underrättelseombudsmannens omfattande rätt att få information trots sekretessbestämmelserna hänför sig till bestämmelserna om skydd för personuppgifter i 10 § i grundlagen. Med tanke på en effektiv laglighetskontroll är en sådan rätt till information nödvändig, och skyddet för personuppgifter utgör inget hinder för den (se GrUB 2/2002 rd, s. 2, GrUB 6/2000 rd, s. 2). Den inspektionsrätt som föreslås för underrättelseombudsmannen i 10 § i lagförslaget utsträcker sig inte till utrymmen som är skyddade av hemfriden enligt 10 § i grundlagen.

I avsnitt 6 i den allmänna motiveringen (Samband med andra propositioner) behandlas en proposition gällande 10 § i grundlagen som anknyter till denna proposition samt propositioner om de nya uppgifterna och befogenheterna inom civil och militär underrättelseinhämtning. Den föreslagna revideringen av grundlagen kräver behandling i grundlagsordning. De propositioner som gäller underrättelseverksamhet är i fråga om grundlagsordningen delvis kopplade till behandlingen av grundlagsändringen. De nya underrättelsebefogenheter som föreslås i dem ingriper i ansenlig grad i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, och övervakning av befogenheterna och individens rättsskydd måste då ordnas på det sätt som de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna kräver. Detta bildar en väsentlig koppling mellan de propositioner som gäller underrättelsebefogenheter respektive laglighetskontroll. Även internationella människorättsförpliktelser ställer krav på en effektiv och oberoende övervakning, såsom anges i avsnitt 2.2.2.

Den föreliggande propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten förutsätter i princip ingen ändring av 10 § i grundlagen. Det nya övervakningssystemet kan införas redan tidigare om det för underrättelsemyndigheterna föreskrivs sådana nya befogenheter som inte förutsätter en revidering av 10 § i grundlagen. Det finns sålunda inga hinder för att propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den föreslagna ändringen av 7 § i statstjänstemannalagen om att underrättelseombudsmannen och personalen vid underrättelseombudsmannafunktionen ska vara finska medborgare överensstämmer med vad som i 125 § 1 mom. i grundlagen föreskrivs om finskt medborgarskap som behörighetsvillkor för offentliga tjänster. Medborgarskapskrav kan ställas endast i begränsad utsträckning eller av grundad anledning (RP 1/1998 s. 180). Grunden för det föreslagna kravet på medborgarskap är utövande av betydande offentlig makt, den nationella säkerheten och omfattande kännedom om information som har en central betydelse för den nationella säkerheten (se GrUU 33/2017 rd, s. 3 och hänvisningen där till tidigare praxis).

Ovannämnda omständigheter om effektiv kontroll och rättsmedel som krävs till följd av begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och internationella människorättsförpliktelser talar för att propositionen behandlas av riksdagens grundlagsutskott tillsammans med de andra ovannämnda propositionerna.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om övervakning av underrättelseverksamheten

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning

Denna lag tillämpas på övervakningen av den underrättelseverksamhet (*civil underrättelseinhämtning*) som regleras i 5 a kap. i polislagen (872/2011) och i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (.../...) och övervakningen av den underrättelseverksamhet (*militär underrättelseinhämtning*) som regleras i lagen om militär underrättelseverksamhet (.../...).

Det finns särskilda bestämmelser om den laglighetskontroll som utövas av riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet.

Bestämmelser om dataombudsmannens behörighet i fråga om behandling av ärenden som avses i personuppgiftslagen (523/1999) finns i lagen om datasekretessnämnden och dataombudsmannen (389/1994).

Det finns särskilda bestämmelser om annan övervakning av civil och militär underrättelseinhämtning.

2 §

Övervakning av underrättelseverksamheten samt övervakningsorgan

Med *övervakning av underrättelseverksamheten* avses parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll av både civil och militär underrättelseinhämtning.

RP 199/2017 rd

Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, om vars uppgifter det finns närmare bestämmelser i riksdagens arbetsordning (40/2000). Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten utövas av underrättelseombudsmannen.

2 kap.

Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten

3 §

Underrättelsetillsynsutskottets rätt att få information

Underrättelsetillsynsutskottet har trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag avgiftsfritt få den information som utskottet behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter.

4 §

Underrättelsetillsynsutskottets rätt att få redogörelser

Underrättelsetillsynsutskottet har rätt att av underrättelseombudsmannen och andra myndigheter samt av andra som sköter offentliga uppdrag avgiftsfritt få sådana redogörelser som utskottet behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter.

3 kap.

Laglighetskontroll av underrättelseverksamheten

5 §

Underrättelseombudsmannen

För laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten finns det en underrättelseombudsman i anslutning till dataombudsmannens byrå.

Underrättelseombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

6 §

Utnämning och behörighetsvillkor

Statsrådet utnämner underrättelseombudsmannen för högst fem år i sänder. Den som utnämns är fri från skötseln av en annan tjänst under sin tid som ombudsman.

Behörighetsvillkor för underrättelseombudsmannen är någon annan högre högskoleexamen i juridik än magisterexamen i internationell och komparativ rätt, god förtrogenhet med tjänstens uppgiftsområde samt i praktiken visad ledarförmåga.

7 §

Uppgifter

Underrättelseombudsmannen ska som laglighetsövervakare i fråga om underrättelseverksamheten

- 1) övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder,
- 2) övervaka tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- 3) främja rättssäkerheten och god praxis i anknytning till den i underrättelseverksamheten,
- 4) inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur verkningsfull lagstiftningen är och lägga fram de utvecklingsförslag som han eller hon anser vara behövliga.

8 §

Rätt att få information

Underrättelseombudsmannen har trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter avgiftsfritt få den information som ombudsmannen behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter.

9 §

Rätt att få redogörelser

Underrättelseombudsmannen har rätt att av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter avgiftsfritt få redogörelser över omständigheter som behövs för skötseln av övervakningsuppgifter.

10 §

Inspektionsrätt

För att övervaka lagligheten i underrättelseverksamheten i fråga om ärenden som omfattas av underrättelseombudsmannens behörighet får ombudsmannen utföra inspektioner i lokaler som används av myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Vid en inspektion har underrättelseombudsmannen rätt att få tillträde till alla de utrymmen hos den övervakade och tillgång till alla de datasystem hos den övervakade som är nödvändiga med tanke på övervakningen.

11 §

Klagomål

Klagomål till underrättelseombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av ombudsmannens övervakningsbehörighet anföras av var och en som anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts vid underrättelseverksamhet eller att det annars har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten.

Klagomålet ska anföras skriftligen. Av klagoskriften ska framgå klagandens namn och kontaktuppgifter samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

RP 199/2017 rd

Underrättelseombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av ombudsmannens övervakningsbehörighet och det finns anledning att misstänka att det har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten eller om ombudsmannen av någon annan orsak anser det motiverat.

12 §

Begäran om undersökning

Den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning kan be underrättelseombudsmannen undersöka lagenligheten i fråga om användningen av den underrättelseinhämtningsmetod som han eller hon varit föremål för.

13 §

Hörande

Innan ett ärende avgörs ska underrättelseombudsmannen ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet, om det finns anledning att anta att en inspektionsberättelse, ett avgörande som gäller ett klagomål eller någon annan redogörelse av underrättelseombudsmannen kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande.

14 §

Rätt att närvara vid domstol

Underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman har rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod.

15 §

Att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod

Underrättelseombudsmannen kan förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten.

När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillstånd av domstol kan underrättelseombudsmannen på den grund som anges i 1 mom. meddela ett interimistiskt förordnande som utan dröjsmål ska föras till domstolen i fråga. Domstolen kan fastställa eller häva det interimistiska förordnandet eller ändra ett förordnande om avbrytande till ett förordnande om avslutande.

Domstolen är domför med ordföranden ensam. Sammanträdet kan även hållas vid en annan tidpunkt och på en annan plats än vad som annars föreskrivs om domstolens sammanträde. Underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman ska närvara när ett interimistiskt förordnande behandlas. Domstolen ska ge underrättelsemyndigheten tillfälle att bli hörd. Ärendet ska avgöras skyndsamt.

Ändring i domstolens beslut får inte sökas genom besvär.

RP 199/2017 rd

Underrättelseombudsmannen kan förordna att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska utplånas.

16 §

Anmälan för förundersökning

Underrättelseombudsmannen kan anmäla ett ärende till den myndighet som beslutar om förundersökning, om ombudsmannen anser att en övervakad har handlat lagstridigt.

17 §

Anmärkning

Underrättelseombudsmannen kan ge en övervakad en anmärkning för framtiden, om han eller hon i ett ärende som omfattas av ombudsmannens laglighetskontroll anser att den övervakade har handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Också myndigheter och andra institutioner kan ges en anmärkning.

18 §

Övriga åtgärder

Om ärendets beskaffenhet kräver det, kan underrättelseombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver och fästa den övervakades uppmärksamhet vid ett förfarande som följer lag eller god förvaltningssed eller vid synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Underrättelseombudsmannen ska föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott för behandling.

19 §

Årsberättelse

Underrättelseombudsmannen ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet.

Underrättelseombudsmannen kan också lämna en separat berättelse till riksdagen om ett ärende som ombudsmannen anser vara viktigt.

20 §

Personal

Underrättelseombudsmannen har ett behövligt antal föredragande, som ska vara förtrogna med ombudsmannens uppgiftsområde, och annan personal (*underrättelseombudsmannafunktionen*).

RP 199/2017 rd

Underrättelseombudsmannen utnämner tjänstemännen och anställer den övriga personalen vid underrättelseombudsmannafunktionen.

21 §

Arbetsordning

Underrättelseombudsmannen godkänner en arbetsordning för sin verksamhet.

4 kap.

Särskilda bestämmelser

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i statstjänstemannalagen (750/1994) 7 § 1 mom. 6 punkten, sådan den lyder i lag
948/2017, som följer:

7 §

Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnämnas:

6) domartjänster och tjänster vars uppgifter omfattar att vara åklagare eller utmättningsman
samt tjänsten som underrättelseombudsman och tjänster vid underrättelseombudsmannafunk-
tionen,

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 25 januari 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Justitieminister Antti Häkkinen

2.

Lag

om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i statstjänstemannalagen (750/1994) 7 § 1 mom. 6 punkten, sådan den lyder i lag 948/2017, som följer:

Gällande lydelse

7 §
Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnännas:

6) domartjänster och tjänster vars uppgifter omfattar att vara åklagare eller utmättningsman,

Föreslagen lydelse

7 §
Till följande tjänster kan endast finska medborgare utnännas:

6) domartjänster och tjänster vars uppgifter omfattar att vara åklagare eller utmättningsman *samt tjänsten som underrättelseombudsman och tjänster vid underrättelseombudsmannafunktionen,*

Denna lag träder i kraft den ... 20