



UNDERRÄTTELSETILLSYNSOMBUDSMANNENS BERÄTTELSE FÖR ÅR 2024

UNDERRÄTTELSETILLSYNS-
OMBUDSMANNENS BERÄTTELSE
FÖR ÅR 2024

Innehåll

Till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet	5
Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen	7
Personal	7
Ekonomi	8
Verksamhetslokaler	8
Informationshantering	8
Kommunikation	8
Samarbete med intressentgrupper	9
Information om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet	11
Föränderlig verksamhetsmiljö	17
Globalisering och digitalisering	17
Maktpolitik	17
Reglering av underrättelseverksamheten och tillämpning av regleringen	19
Utgångspunkter för regleringen och dess tillämpning	19
Värdebaserad realism och värdebaserade gränser för realismen	19
Myndighetens rättigheter och skyldigheter	22
Individens rättigheter och skyldigheter	23
De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	23
Värderingar	24
Politiskt, juridiskt och yrkesmässigt beslutsfattande	24
Syftet med och föremålen för underrättelse	28
Underrättelseprocessens faser	28
Utmaningar i anslutning till den tekniska utvecklingen	32
Myndighetssamarbete och samarbete med privata aktörer	33
Värdebaserad realism i samband med underrättelseverksamhet	37
Övervakning av underrättelseverksamheten	43
Styrning, ledning och uppföljning av underrättelseverksamheten	43
Målen och formerna för övervakning av underrättelseverksamheten	44
Underrättelsetillsynsombudsmannens ställning och roller	45
Behandling av underrättelsetillsynsombudsmannens femte årsberättelse	51
Bilagor	53
Mission, vision och strategiska riktlinjer	54
Aktuella rättsliga ställningstaganden	56
Givna utlåtanden	56
Internationella utredningar	56
Internationella domstolsavgöranden	57
Utländska lagstiftningsprojekt	57
Statistik	58
Tillsynsbesök	58
Begäran om utredning och klagomål	58
Utlåtanden	59
Finansiering	59

Till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet

Detta är en berättelse om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet under år 2024 som ges till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet enligt 19 § 1 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Under underrättelagstiftningens sexåriga giltighetstid har det geopolitiska säkerhetsläget förändrats och den tekniska utvecklingen i anslutning till digitaliseringen har påskyndats ytterligare. Den förändrade säkerhetssituationen har ökat underrättelseverksamhetens och det internationella underrättelsesamarbetets betydelse. Ett särskilt tema i denna årsberättelse är hur förändringar i verksamhetsmiljön påverkar underrättelagstiftningen och tillämpningen av den samt övervakningen av efterlevnaden av underrättelagstiftningen.

Jag har haft tillgång till inrikesministeriets berättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning och skyddande av civil underrättelseinhämtning samt övervakningen av dem, försvarsministeriets berättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning och skyddande av militär underrättelseinhämtning samt övervakningen av dem, inrikesministeriets berättelse om användningen av hemliga metoder för inhämtning av information samt skyddande och övervakning av dem hos Skyddspolisen, Skyddspolisens berättelse om laglighetsövervakning samt årsberättelsen om den interna laglighetsövervakningen av den militära underrättelseinhämtningen för år 2024.

Helsingfors 2.5.2025



Kimmo Hakonen
underrättelsetillsynsombudsman





Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen bildas av underrättelsetillsynsombudsmannen samt de föredragande och den övriga personalen.

Underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet är självständig och oberoende.

Underrättelsetillsynsombudsmannen var fram till slutet av berättelseåret administrativt placerad i anslutning till dataombudsmannens byrå. Detta innebar i praktiken att underrättelsetillsynsombudsmannen fick stöd i ärenden relaterade till personaladministration och ekonomiförvaltning samt kommunikation av dataombudsmannens byrå, vilket gjorde det möjligt för underrättelsetillsynsombudsmannen att koncentrera sig på att sköta sina ordinarie tillsynsuppgifter. Underrättelsetillsynsombudsmannens dokumentförvaltning var dock av informationssäkerhetsskäl helt avskild från dataombudsmannens byrå. Sedan början av år 2025 har underrättelsetillsynsombudsmannen liksom de övriga specialombudsmännen verkat vid det nya ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen.

Personal

Under berättelseåret arbetade en ledande sakkunnig, en specialsakkunnig och en sakkunnig (administrativt biträde fram till 31.12.2024) vid underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen.

Den ledande sakkunniga som vid behov tjänstgör som ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen har varit tjänstledig från och med 1.7.2024 på grund av deltagande i civil krishantering.

Från och med 1.2.2024 ändrades titeln på tjänsten som administrativt biträde till sakkunnig, vilket bättre avspeglar den genomförda befattningsbeskrivningen. Den sakkunniga ansvarar förutom för produktion och anskaffning av de administrativa stödtjänster som funktionen behöver också för funktionens informationshantering i fråga om både administrativa ärenden och tillsynsverksamhetens ärenden. Den sakkunniga deltar också i den tillsyn som funktionen utövar.

Ekonomi

Omkostnaderna för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen finansieras ur moment 25.01.03 (Omkostnader för myndigheter som verkar i anslutning till justitieministeriet) i statsbudgetens huvudtitel för justitieministeriets förvaltningsområde. Under berättelseåret var anslaget för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen 477 000 euro.

Funktionens omkostnader under berättelseåret var enligt bokslutet 567 000 euro. De oanvända delarna av anslagsandelarna för tidigare år överfördes till år 2025.

Uppgifterna om finansieringen av funktionen åren 2019–2024 finns i bilagan Statistik.

Verksamhetslokaler

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen förfogar över en verksamhetslokal som uppfyller kraven på hög informationssäkerhet. Frågor som gäller informationssäkerhet påverkar också funktionens datatrafikarrangemang och beredskap för undantagsförhållanden. Av datasäkerhetsskäl behandlas enskilda tillsynsärenden på separata arbetsplatser i Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas lokaler. I dem har funktionen direkt tillgång till de ärendehanteringssystem som gäller Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas användning av underrättelseinhämtningsmetoder.

Informationshantering

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen använder ärendehanteringssystemet Hilda för att hantera administrativa ärenden och offentliga ärenden i anslutning till tillsynsverksamheten. Helt sekretessbelagda ärenden i anslutning till tillsynsverksamheten antecknas i en separat förteckning.

Trots det ringa antalet anställda inom underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen är den interna informationshanteringen och de interna arbetsanvisningarna viktiga bland annat för att säkerställa att erfarenheterna av tillsynsverksamhet överförs.

Kommunikation

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har en webbplats på finska, svenska och engelska på adressen tiedusteluvalvonta.fi.

Funktionen har också ett X-konto (@tiedusteluvalv) och ett LinkedIn-konto, vilkas huvudsakliga syfte är att styra personer som är intresserade av aktuella frågor inom övervakningen av underrättelseverksamhet till funktionens webbplats.

De strategiska riktlinjerna för verksamhetens kommunikationsverksamhet finns i bilagan Mission, vision och strategiska riktlinjer.

Samarbete med intressentgrupper

Underrättelsetillsynsombudsmannen och representanter för riksdagens underrättelsetillsynsutskott deltog i ett nordiskt möte för de hemliga tjänsternas tillsynsorgan som anordnas vartannat år och som under berättelseåret hölls i Danmark. Teman för mötet var utbyte av erfarenheter, artificiell intelligens, sekretariatets roll i att betjäna det kollegiala tillsynsorganet, tillgång till ett bra kunskapsunderlag för tillsynen och tematiska utredningar. År 2026 anordnas det nordiska mötet i Finland av riksdagens underrättelsetillsynsutskott och underrättelsetillsynsombudsmannen.

Under berättelseåret presenterades underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet för underrättelsetillsynsorganen vid Tysklands förbundsdag och Sachsen-Anhalts lantdag i samband med deras besök i Finland.

De strategiska riktlinjerna för funktionens internationella samarbete finns i bilagan Mission, vision och strategiska riktlinjer.

Under berättelseåret fortsatte det samarbete med universitet som bedriver underrättelseforskning och -undervisning som inleddes året innan. Målet med samarbetet är i synnerhet att de juridiska aspekterna på underrättelseverksamheten och underrättelsetillsynen ska beaktas i forskningen och undervisningen. Funktionen kan också stöda synligheten för publicerade undersökningar om underrättelseverksamheten.

I anslutning till akademiskt nätverkande vid underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen fungerade ledande sakkunnig Mikael Lohse under berättelseåret som andra förhandsgranskare av Joonas Widlunds avhandling *Tiedustelu oikeusvaltiossa* (Underrättelse i en rättsstat), som granskades vid Vasa universitet. Lohse fungerade som förhandsgranskare i sin roll som docent i rättsinformatik och underrättelseforskning vid Laplands universitet.

De strategiska riktlinjerna för akademiskt nätverkande vid funktionen finns i bilagan Mission, vision och strategiska riktlinjer.



Information om underrättelsetillsyns- ombudsmannens verksamhet

Den strategiska utgångspunkten för den laglighetsövervakning av civil och militär underrättelseinhämtning som underrättelsetillsynsombudsmannen utövar är att det breda utbudet av tillgängliga former och metoder för laglighetsövervakning utnyttjas i så stor utsträckning som det är möjligt utan att äventyra ombudsmannens självständighet och oberoende.

De olika formerna av laglighetsövervakning är proaktiv tillsyn, som förebygger lagstridigheter, tillsyn i realtid, som förhindrar lagstridigheter, och retroaktiv tillsyn, som ingriper i lagstridigheter i efterhand.

Med proaktiv tillsyn avses här laglighetsövervakning som sker på ett allmänt plan. Den kan omfatta stöd vid tolkning av lagstiftningen genom analys av juridiska begrepp samt genom systematisering av juridiska begrepp och rättsnormer. I samband med denna kan en granskning av systemiska omständigheter, såsom organiseringen av den verksamhet som är föremål för tillsynen och givna direktiv, samt en kartläggning av den rådande yrkesetiska underrättelsekulturen göras. Laglighetsövervakningen över verksamhet i realtid, det vill säga pågående verksamhet, och retroaktivt, det vill säga laglighetsövervakningen över avslutad verksamhet, gäller för sin del enskilda fall.

Föremål för den av underrättelsetillsynsombudsmannen utövade laglighetsövervakningen är Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna. Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna har en förpliktelse att i realtid anmäla alla sina beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder och sina tillståndskrav till underrättelsetillsynsombudsmannen. Underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att delta i domstolsbehandlingar om tillståndsärenden gällande användningen av underrättelseinhämtningsmetoder. Underrättelsetillsynsombudsmannen får en klar uppfattning om hur användningen av underrättelseinhämtningsmetoder har riktats i den övervakade verksamheten. Detta möjliggör förutom laglighetsövervakning i realtid av den civila

och militära underrättelseinhämtningen i enskilda fall också övergripande proaktiv laglighetsövervakning. Tyngdpunkten för underrättelsetillsynsombudsmannens tillsyn ligger därför på dessa övervakningsformer. Underrättelsetillsynsombudsmannens retroaktiva laglighetsövervakning grundar sig i sin tur bland annat på behandling av begäran om utredning och klagomål samt på inspektioner.

Underrättelsetillsynsombudsmannens befogenhet att bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas är kopplad till laglighetsövervakningen i realtid. Det kan då vara fråga om att underrättelsemyndighetens beslut om att använda en underrättelseinhämtningsmetod är lagstridigt eller att underrättelsemyndighetens eller domstolens beslut om användning av en underrättelseinhämtningsmetod verkställs på ett lagstridigt sätt. Befogenhet att utfärda laglighetsövervakningspåföljder kan i sin tur vara kopplad till både retroaktiv laglighetsövervakning och laglighetsövervakning i realtid. Laglighetsövervakningspåföljder är att anmäla förfarandet till förundersökning och ge en anmärkning till den övervakade. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan också delge den övervakade sin klandrande uppfattning om ett lagenligt förfarande samt i styrande syfte fästa dennes uppmärksamhet vid ett förfarande som följer lagen eller god förvaltningssed eller aspekter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan dessutom framföra sina synpunkter på lagtolkning på ett allmänt plan i samband med den proaktiva laglighetsövervakningen.

I samband med att man informerar om uppfattningarna och fäster uppmärksamhet samt framför åsikter är det också möjligt att kombinera olika element ur proaktiv övervakning, övervakning i realtid och retroaktiv övervakning. De observationer som gjorts i samband med övervakning i realtid eller retroaktiv övervakning kan till exempel baserat på en riskbedömning föranleda inledning av temaspecifik inspektion av även systemiska omständigheter. De synpunkter som framförs i slutsatserna av en temainspektion kan i detta fall vara mera övergripande än de ursprungliga observationerna av övervakningen.

De strategiska riktlinjerna för underrättelsetillsynsombudsmannens tillsynsverksamhet finns i bilagan Mission, vision och strategiska riktlinjer.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen gjorde under berättelseåret 153 tillsynsbesök hos Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheterna i anknytning till tillståndskrav för och beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt beslut om skyddande av underrättelseinhämtningen. Hos Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheterna gjordes därtill tillsynsbesök gällande de protokoll som utarbetats över användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och besök med syftet att bekanta sig på ett mera allmänt plan med Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas verksamhet.

I samband med tillsynsbesöken granskades samtliga Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder och skyddande av underrättelseinhämtning. Informationen om antalet granskade beslut är sekretessbelagd på basis av 24 § 1 mom. 5, 9 och 10 punkten i offentlighetslagen.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen deltog med undantag av två i samtliga sessioner gällande underrättelseinhämtningsmetoder vid Helsingfors tingsrätt. Informationen om antalet ärenden som behandlades under sessionerna är sekretessbelagd enligt 5 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Under berättelseåret mottog underrättelsetillsynsombudsmannen 11 skrivelser som tolkats som begäran om utredning och ett klagomål som tagits upp till prövning.

Till skillnad från begäran om utredning har det i lagen fastställts en tröskel för att ta upp ett klagomål till prövning. Underrättelsetillsynsombudsmannen utreder ett klagomål om det utifrån klagomålsskrivelsen finns anledning att misstänka att det har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten eller om underrättelsetillsynsombudsmannen av någon annan orsak anser det motiverat. En annan orsak till att utreda ett klagomål kan exempelvis vara systemiska frågor i anknytning till ärendet som är mera övergripande än det enskilda ärendet.

Om klagomålet gäller ett ärende som inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet, avvisas klagomålet och den som anför klagomålet instrueras att kontakta den behöriga myndigheten. Ett klagomålsärende kan också överföras direkt till den behöriga myndigheten, om man kommer överens om det med myndigheten. Även ett klagomålsärende som hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet kan överföras till en annan myndighet om det lämpar sig bättre för denna myndighet. Det kan till exempel vara fråga om en ärendehelhet som till vissa delar redan behandlas av myndigheten i fråga eller som myndigheten har mer omfattande behörighet eller effektivare tillsynsbefogenheter att behandla.

Ärenden som gäller begäran om utredning och klagomål är i regel sekretessbelagda för att trygga underrättelsetillsynens effektivitet samt för att skydda dem som begär utredning eller anför klagomål. Sekretessen grundar sig i fråga om allmän offentlighet på 24 § 1 mom. 6 och 15 punkten i offentlighetslagen samt i fråga om den övervakades rätt att få information på 11 § 2 mom. 1 punkten i offentlighetslagen. Även rätten till information för den som är föremål för inhämtning av information har begränsats i fråga om civil och militär underrättelseverksamhet genom specialbestämmelser i underrättelselagarna. Detta begränsar underrättelsetillsynsombudsmannens möjligheter att informera en person som lämnat in begäran om utredning ens om personen eventuellt varit föremål för en underrättelseinhämtningsmetod.

Utöver begäran om utredning och klagomål kan underrättelsetillsynsombudsmannen också få olika förfrågningar med begäran om information, förfrågningar gällande underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet och vilket förfarande som följs vid behandling av ärenden, skrivelser som kan tolkas som åsiktsyttringar samt skrivelser som gäller ärenden som inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannen uppgifter och behörighet. Om ärendet inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannen uppgifter och behörighet kan den som gjort skrivelsen informeras om tillgängliga rättsmedel och annan behövlig handledning.

Utöver laglighetsövervakningen i realtid av de enskilda besluten om användning av underrättelseinhämtningsmetoder fortsatte underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen under berättelseåret de mera övergripande temainspektionerna som inletts föregående år. Inspektionerna var bland annat inriktade på genomförandet av en helt ny typ av informationsinhämtningsbefogenhet som underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt den fortsatta behandlingen av information inhämtad via användning av underrättelseinhämtningsmetoder. Med fortsatt behandling avses bland annat granskning av de insamlade inspelningarna, lagring i registret av information som inhämtats via användning av underrättelseinhämtningsmetoder eller annan lagring av den samt bedömning av om fortsatt lagring av personuppgifter är behövlig. I fråga om fortsatt behandling av information inhämtad via användning av underrättelseinhämtningsmetoder gjorde underrättelsetillsynsombudsmannen under berättelseåret en gemensam inspektion hos Skyddspolisen tillsammans med biträdande dataombudsmannen. Som ett resultat av inspektionen gavs Skyddspolisen vissa rekommendationer om anvisningar för behandlingen av uppgifter.

Den användning av underrättelseinhämtningsmetoder som underrättelsetillsynsombudsmannen granskade riktades under berättelseåret mot verksamhet som ansågs utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Under berättelseåret framkom ingen anledning för underrättelsetillsynsombudsmannen att anföra klagomål över Helsingfors tingsrätts beslut eller att meddela ett förordnande om avbrytande eller avslutande av metoder för underrättelseinhämtning. Underrättelsetillsynsombudsmannen anmälde under berättelseåret en ärendehelhet till förundersökning. Under berättelseåret framkom ingen anledning att ge en övervakad en anmärkning. Underrättelsetillsynsombudsmannen fäste den övervakades uppmärksamhet vid ett lagenligt förfarande i två ärenden som gällde beslutsfattande i fråga om skyddande av underrättelseinhämtningen och genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Dessutom framförde underrättelsetillsynsombudsmannen sin åsikt om lagtolkningen i ett ärende som gällde riktande av teknisk observation av utrustning.

I den övervakning som underrättelsetillsynsombudsmannen utövar används oftare andra laglighetsövervakningsmetoder än utfärdande av egentliga laglighetsövervaknings-

påföljder. Till sådana metoder hör bland annat åsiktsutbyte om lagtolkningsfrågor på ett allmänt plan i samband med proaktiv laglighetsövervakning vid exempelvis besök för att bekanta sig med verksamheten och vid utbildningstillfällen. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan göra begäran om redogörelse vid eventuella lagstridigheter, men oftare lämnas en begäran om information som förutsätter snabbt svar av Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna. Normalt är orsaken till att mer information begärs då inte misstanke om lagstridighet, utan att man vill säkerställa att förutsättningarna för att använda underrättelseinhämtningsmetoder uppfylls. Med hjälp av de observationer som presenteras utifrån de uppgifter som erhållits genom begäran om information strävar ombudsmannen också efter att utveckla innehållet i besluten och tillståndskrav om användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt de protokoll som upprättas över användningen av underrättelseinhämtningsmetoder. Mer information kan begäras i samband med tillsynsbesök eller vid deltagande i domstolsbehandlingar gällande tillstånd att använda underrättelseinhämtningsmetoder. Vid behov kan mer information också begäras om fall som exempelvis tagits upp i medierna. Vid deltagande i domstolsbehandlingar kan dessutom uppfattningar framföras kring vilken typ av juridiska aspekter som enligt underrättelsetillsynsombudsmannen är kopplade till det behandlade ärendet.

Under verksamhetsåret hördes underrättelsetillsynsombudsmannen fem gånger av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Teman för besöken var underrättelsetillsynsombudsmannens berättelser för år 2022 och 2023 samt aktuella ärenden som gällde civil underrättelseinhämtning och övervakning av civil underrättelseinhämtning. Dessutom gjorde underrättelsetillsynsutskottet ett besök i underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhetslokaler.

Under berättelseåret gav underrättelsetillsynsombudsmannen tre utlåtanden om lagstiftningsprojekt till inrikesministeriet och ett till kommunikationsministeriet samt deltog i två tillfällen att bli hörd av förvaltningsutskottet och ett tillfälle att bli hörd av grundlagsutskottet om ett lagstiftningsprojekt.

En representant för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen är permanent sakkunnig i en arbetsgrupp som tillsatts för översyn av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och lagstiftningen om Skyddspolisens informationsutbyte samt i en arbetsgrupp som tillsatts för översyn av lagen om militär underrättelseverksamhet och lagar i anslutning till den. Mandatperioden för projektet i tre steg för civil underrättelseinhämtning löper ut 31.7.2026 och mandatperioden för projektet för militär underrättelseverksamhet löper ut 1.6.2025.

Närmare uppgifter om underrättelsetillsynsombudsmannens utlåtanden finns i bilagan Aktuella rättsliga ställningstaganden. Information om antalet tillsynsbesök, begäran om utredning och klagomål samt utlåtanden åren 2019–2024 finns i bilagan Statistik.



Föränderlig verksamhetsmiljö

Globalisering och digitalisering

Det ömsesidiga beroendet mellan stater i anslutning till globaliseringen och den digitala verksamhetsmiljön som överskrider de fysiska gränserna mellan staterna har ökat betydelsen av internationellt myndighetssamarbete. Digitaliseringen har också ökat betydelsen av samarbete mellan myndigheter och företag.

Maktpolitik

I den geopolitiska verksamhetsmiljön utmanar maktpolitiken det regelbaserade internationella systemet som grundar sig på staternas suveränitet. Skyddandet av den egna statens nationella säkerhet förutsätter ett tätare internationellt myndighetssamarbete mellan stater med parallella intressen än tidigare. Samarbetspartnernas och de allierade staternas nationella säkerhet samt internationell fred och säkerhet påverkar allt mer direkt också den egna statens nationella säkerhet. Stärkandet av maktpolitiken har också ökat betydelsen av beredskap för allvarliga störningar under normala förhållanden och för undantagsförhållanden.



Reglering av underrättelseverksamheten och tillämpning av regleringen

Utgångspunkter för regleringen och dess tillämpning

Värdebaserad realism och värdebaserade gränser för realismen

Ett centralt syfte med underrättelseverksamheten är att stöda den högsta statsledningens utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattande. Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse grundar sig Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i sin tur på värdebaserad realism.

Ur grundlagens synvinkel innebär stats- och samhällsordningens värdegrund hos oss på samhällsnivå västerländsk liberal demokrati, dvs. en demokratisk rättsstat och dess system för grundläggande fri- och rättigheter. På individnivå innebär det tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Demokratin, rättsstaten och de grundläggande fri- och rättigheterna bildar en sammanhängande helhet. I en rättsstat är både relationerna mellan individen och staten och relationerna mellan individer reglerade genom bestämmelser och efterlevnaden av bestämmelserna övervakas effektivt. Rättsstaten skapar redan i sig rättssäkerhet och rättsskydd samt den samhälleliga stabilitet som följer av dem. Dessutom kan regleringen av rättsstaten stöda demokratin i samhällsordningen genom statsmaktens tredelning samt de krav på kvalificerad majoritet i parlamentets beslutsfattande som skyddar minoriteter. I statsmaktens tredelning har makten och ansvaret för dess användning delats in i tre separata delområden: lagstiftande makt, regeringsmakt och annan verkställande makt samt dömande makt. Regleringen av rättsstaten kan också trygga tillgodoseendet av de

grundläggande fri- och rättigheterna. Av de grundläggande fri- och rättigheterna stöds demokratin i samhällsordningen av individers politiska rättigheter och folkgruppers minoritetsrättigheter. Tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och i synnerhet jämlikheten i anslutning till dem främjar också den samhälleliga stabiliteten.

Det finns skillnader mellan olika staters stats- och samhällsordningar i fråga om värdegrunden, vilka framgår av relationen mellan individen och samhället, det ekonomiska systemet, statens roll samt demokratin eller auktoritarismen i det politiska besluts- och ledningssystemet. Det kan också vara fråga om blandformer mellan extrema former av dessa element och olika kombinationer av element.

I relationen mellan individen och samhället kan individualiteten eller gemenskapen betonas. Till skillnad från auktoritarism och totalitarism betonar liberalism individens frihetsrättigheter, dvs. frihet i förhållande till samhället. När det gäller det ekonomiska systemet hänvisar liberalism till en marknadsekonomi som bygger på fri konkurrens mellan företag. I fråga om värderingar innebär liberalism individens frihet att definiera sina egna värderingar och sin egen identitet samt acceptera att åsikterna om värderingar förändras med tiden, medan konservatism betonar betydelsen av samhället och dess traditioner när det gäller att definiera värderingar och hur de definieras. När det gäller individernas jämställdhet betonar individorientering individernas frihet att sträva efter välfärd utan att samhället ingriper och samfundsorientering att de faktiska utgångspunkterna för strävan efter välfärd jämföras med samhällets åtgärder. Gemenskap och förtroende för samfundets förmåga att trygga individens säkerhet och välfärd kan positioneras på olika ställen i olika samhällen.

Det ekonomiska system som används kan vara en marknadsekonomi eller en regleringsökonomi eller till och med en planekonomi som leds av staten. Inom marknadsekonomi begränsas företagets fria konkurrens inte genom reglering, men reglering kan å andra sidan användas för att bekämpa konkurrensbegränsningar och utnyttjande av en dominerande marknadsställning. Makt- och samarbetsrelationerna mellan staten och företagen kan vara olika i olika stater. Även om samhällets politiska beslutssystem är demokratiskt, kan dess ekonomiska beslutssystem vara auktoritärt fokuserat.

Staten kan ha rollen som nattvaktstat eller välfärdsstat. Nattvaktstaten tryggar främst individernas personliga säkerhet och samhällets kollektiva säkerhet. Välfärdsstaten strävar också efter att trygga individens ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. När det gäller rättsstater kan en stat som tryggar individens frihetsrättigheter beskrivas som en rättsstat som betonar de formella grundläggande fri- och rättigheterna och en stat som strävar efter att trygga även individens ekonomiska, sociala och kulturella rättig-

heter som en rättsstat som betonar materiella rättigheter. Man kan sträva efter att trygga individens välfärd både i ett samhälle med ett demokratiskt politiskt besluts- och ledningssystem och i ett samhälle med ett auktoritärt system.

Ett politiskt besluts- och ledningssystem kan grunda sig på demokrati eller auktoritet. Det är då fråga om skillnader i individens politiska rättigheter samt i medborgarsamhällets och mediernas verksamhetsmöjligheter. Under undantagsförhållanden kan beslutsfattandet och ledningen vara mer centraliserad än under normala förhållanden, då det finns särskilda effektivitetskrav i situationer som snabbt förändras under undantagsförhållanden.

Med tanke på grundlagen och internationella överenskommelser innebär värdegrunden för statens internationella verksamhet hos oss på mellanstatlig nivå ett regelbaserat internationellt system som grundar sig på staternas suveränitet samt internationell fred och säkerhet. På individnivå innebär det tryggnad av de mänskliga rättigheterna. Statens suveränitet består av statens territoriella integritet och självbestämmanderätt. Det internationella systemets regelbaserade karaktär skapar stabilitet i de mellanstatliga politiska och ekonomiska relationerna. Det regelbaserade internationella systemet medför dock utmaningar både i fråga om efterlevnaden av regleringen och i fråga om en effektiv övervakning av efterlevnaden av regleringen. Staternas vilja att följa regleringen kan påverkas av deras politiska och ekonomiska nationella intressen samt deras maktpositioner som grundar sig på olika stora resurser. En effektiv övervakning av efterlevnaden av regleringen försvåras i sin tur av begränsningarna i överstatliga institutioners behörighet, beslutssystem och verkställande av beslut. Utmaningarna med efterlevnaden av regleringen och en effektiv övervakning av den både främjar stärkandet av maktpolitiken och är en följd av att den stärks.

Realism innebär på individnivå en inbördes avvägning mellan olika personers och persongruppers grundläggande fri- och rättigheter, som är situationsspecifika och grundar sig på uppfattningar som eventuellt förändras med tiden. Det kan till exempel vara fråga om en persons personliga säkerhet i förhållande till en annan persons skydd för privatliv eller en persons yttrandefrihet i förhållande till en annan persons eller persongrupps icke-diskriminering. Till yttrandefrihet hör också frågor om spridning av desinformation och misinformation som en del av hybridpåverkan, som strävar efter att destabilisera samhället eller påverka det politiska beslutsfattandet. Likaså till yttrandefrihet hör frågor om vem som fastställer informationens riktighet och på vilka grunder samt om vilken makt och vilket ansvar kommunikationsförmedlarna, tillhandahållarna av kommunikationsplattformstjänster och utgivarna av meddelanden har med tanke på statens suveränitet, demokratin i samhällsordningen samt tryggnaden av individernas grund-

läggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. På samhällsnivå innebär realism att man ingriper i individens enskilda grundläggande fri- och rättigheter för att skydda samhällets kollektiva intressen.

På mellanstatlig nivå innebär realism i sin tur att man ingriper i en annan stats suveränitet, vilket tillåts i Förenta nationernas stadga om man försvarar den egna staten mot ett väpnat angrepp. Realism innebär också att den internationella freden och säkerheten tryggas under Förenta nationernas ledning och att stridsåtgärder vidtas i enlighet med krigets rättsregler i samband med krigföring. Den internationella gemenskapen kan också ingripa i statens suveränitet för att skydda de mänskliga rättigheterna för personer som befinner sig på dess territorium.

En förändring i det geopolitiska säkerhetsläget förutsätter beredskap för allvarliga störningar under normala förhållanden och för undantagsförhållanden. Vid allvarliga störningar under normala förhållanden och vid undantagsförhållanden flyttas tyngdpunkten i regleringen av myndigheternas befogenheter och tillämpningen av den utifrån en riskbedömning från ett förvaltningsrättsligt individperspektiv till ett folkrättsligt samhällsperspektiv. Då kan det förutom reglering även vara fråga om tolkning av den nationella lagstiftningen, Europeiska unionens lagstiftning och internationella överenskommelser under förändrade förhållanden. Utöver regleringen av myndigheternas befogenheter under normala förhållanden eller regleringen av nödsituationer enligt grundlagen och internationella överenskommelser utgör myndighetsåtgärderna för att avvärja en fara som omedelbart hotar nationens existens en egen juridisk och etisk fråga.

Med tanke på grundlagen och internationella överenskommelser fastställs den yttersta värdebaserade gränsen för realism av kravet på människovärdets okränkbarhet både i verksamhet som bedrivs i hemlandet och i verksamhet som bedrivs utomlands samt i internationellt samarbete i anslutning till dessa. Kravet gäller även undantagsförhållanden. Särskilt problematiska med tanke på människovärdets okränkbarhet är situationer där individer blir statens redskap vid sin attack eller sitt försvar.

Myndighetens rättigheter och skyldigheter

Rättsstatsprincipen förutsätter att det finns bestämmelser om myndighetens uppgifter, behörighet och befogenheter. Uppgifter som föreskrivits för en myndighet medför ingen behörighet eller befogenheter, men myndigheten får utöva sin behörighet och sina befogenheter endast för att sköta sina uppgifter. Å andra sidan är myndigheten också skyldig att använda sin behörighet och sina befogenheter för att sköta sina uppgifter.

Myndigheten behöver behörighet och befogenheter för beslutsfattande som påverkar individernas rättigheter och skyldigheter, ingripande i individernas grundläggande fri- och rättigheter och verksamhet som är förbjuden för andra.

Individens rättigheter och skyldigheter

Utgångspunkten är att verksamhet som inte uttryckligen är straffbar eller annars förbjuden är tillåten för privata aktörer. Det ska också uttryckligen föreskrivas om privata aktörers skyldigheter.

De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

De nationella grundläggande fri- och rättigheterna och de internationella mänskliga rättigheterna kan delas in i tre olika generationer av rättigheter på följande sätt: frihetsrättigheter, dvs. medborgerliga och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt kollektiva rättigheter. Frihetsrättigheterna gäller i första hand det vertikala relationen mellan individen och staten, men de påverkar också de horisontella relationerna mellan individer, eftersom staten är skyldig att trygga individernas grundläggande fri- och rättigheter även i dessa relationer bland annat genom regleringen av dessa relationer. Kollektiva rättigheter kan innebära bland annat på nationell nivå folkgruppers och på internationell nivå folks rättigheter, internationell fred och säkerhet samt kommande generationers rättigheter.

När det föreskrivs om myndigheternas befogenheter som ingriper i individers grundläggande fri- och rättigheter, ska kravet på exakthet i och noggrann avgränsning av regleringen iakttas samt övriga allmänna förutsättningar för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas. Detsamma gäller i tillämpliga delar tillämpningen av sådan reglering. För reglering om sådan inhämtning av uppgifter som ingriper i hemfriden eller i sekretessen hos ett konfidentiellt meddelande har det i grundlagen fastställts en högre tröskel än för reglering om sådant skydd för privatliv som gäller behandling av uppgifter som ingriper i skyddet av personuppgifter. Behandlingen av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter utgör dock ett särskilt specialfall i detta avseende. Skyddet för privatliv tryggas också genom reglering som begränsar utlämnandet av sekretessbelagda uppgifter om en persons personliga förhållanden.

När ett intresse definieras som en rättsligt skyddad rättighet och rätten fortsätter att vara en grundläggande rättighet som åtnjuter ett förhöjt rättsligt skydd, höjs tröskeln för att ingripa i intresset och rätten i fråga. De grundläggande fri- och rättigheterna och de

mänskliga rättigheterna har också ett närmare samband med stats- och samhällsordningens värdegrund än andra rättigheter och i sista hand med kravet på människovärdets okränkbarhet. Till följd av detta har värdefrågorna delvis blivit juridiska i och med att tankesättet om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har utvecklats.

Värderingar

Värdegrunden för statens stats- och samhällsordning anknyter i grund och botten å ena sidan till individens rättigheter, dvs. individcentreringen, och å andra sidan till individens skyldigheter, dvs. samfundscentreringen, samt balansen mellan dem. Det är fråga om ett förbud mot att skada andra individer eller ett samfund samt en befallning att bistå dem. Befallningen att bistå ett samfund innebär i extrema fall individens skyldighet att försvara landet och den tillhörande skyldigheten att till och med utsätta sitt eget liv och sin hälsa för fara. Individernas vilja att försvara landet grundar sig i sista hand på deras vilja att försvara de värderingar i sitt samfund som motsvarar deras egna värderingar. Värderingarna hänför sig också till begränsning av individers och staters ekonomiska eller andra intressesträvanden, i synnerhet när man strävar efter att utnyttja en maktställning i intressesträvandet. Vad gäller relationerna mellan individer stöder rättsordningen inte sådant åberopande av en rättshandling som anses strida mot heder och sakna värde.

Värderingarna utgör grunden för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människovärdets okränkbarhet kan betraktas som den absoluta och oföränderliga kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt även mer allmänt i vår stats- och samhällsordning. Människovärdets okränkbarhet innebär bland annat förbud mot dödsstraff, tortyr och förföljelse samt det förbud mot tillbakasändning av utlännningar som härletts från detta. Jämlikhet är hos oss en central del av människovärdets okränkbarhet. I välfärdsstaten tryggar den rätt till social trygghet som hör till de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna i sista hand ett människovärdigt liv.

Politiskt, juridiskt och yrkesmässigt beslutsfattande

I samband med regleringen och tillämpningen av den kan man skilja mellan politiskt, juridiskt och yrkesmässigt beslutsfattande samt olika slags sakkunskap i anslutning till detta. Sakkunskapen om politiskt beslutsfattande gäller i synnerhet samordningen av olika intressen och värderingar. Juridisk sakkunskap handlar bland annat om att hantera användningen av rättskällor och den helhet som rättsordningen bildar. Med yrkesmässig sakkunskap avses bland annat behärskande av yrkesmässiga erfarenhetssatser.

Statsmaktens tredelning som tryggar samhällsordningens demokrati och rättsstaten innebär en indelning i lagstiftande makt, regeringsmakt och annan verkställande makt samt dömande makt. Enligt grundlagen är riksdagen som utövar lagstiftande makt det högsta statsorganet. Den dömande makten utövas av oberoende domstolar.

Regleringen och tillämpningen av den handlar inte bara om olika aktörers rätt att agera, utan också om deras skyldighet att agera. Politiskt beslutsfattande som innebär utövande av lagstiftande makt är förknippat med politiskt ansvar. Politiskt beslutsfattande som innebär utövande av regeringsmakt är förknippat med politiskt och juridiskt ministeransvar och yrkesmässigt beslutsfattande av tjänstemän som innebär utövande av annan verkställande makt är förknippat med rättsligt tjänsteansvar. Juridiskt beslutsfattande som innebär utövande av dömande makt är också förknippat med tjänsteansvar. Handlingsskyldigheten kan i samband med regleringen av underrättelseverksamheten och tillämpningen av den gälla till exempel skyddande av individernas personliga säkerhet och samhällets kollektiva säkerhet i respektive verksamhetsmiljö och situation. I fråga om tjänsteansvaret för underrättelsemyndigheternas tjänstemän är det då också fråga om underrättelsemyndigheternas förmåga att skaffa underrättelseuppgifter och utifrån dem utarbeta kvalificerade underrättelseanalyser.

I ett samhälle som bygger på representativ demokrati fastställer de demokratiskt valda politiska beslutsfattarna rättsnormerna. Det finns skillnader i staternas rättsstatstänkande i fråga om de inbördes viktningarna mellan den lagstiftande makten, regeringsmakten och den övriga verkställande makten samt den dömande makten. Det är bland annat fråga om i vilken mån rättsnormer kan fastställas förutom genom lagar som stiftats av det parlament som utövar lagstiftande makt även genom förordningar som utfärdats av utövarna av den verkställande makten samt vilken betydelse domstolarnas prejudikat har vid fastställandet av rättsnormer. Hos oss ska genom lag föreskrivas om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om möjligheten att ingripa i individens grundläggande fri- och rättigheter. Av de lagar som gäller myndigheternas befogenheter som ingriper i individernas grundläggande fri- och rättigheter förutsätts hos oss att de är exakta och noggrant avgränsande. På så sätt spelar förordningar utfärdade av den verkställande makten eller prejudikat från domstolar inte lika stor roll när det gäller att fastställa rättsliga normer för myndigheternas befogenheter som i vissa andra stater.

Juridiskt beslutsfattande där man tolkar tillämpliga rättsnormer anknyter bland annat till domstolarnas utövande av dömande makt och laglighetsövervakarnas utövande av laglighetsövervakning.

Vid tillämpningen av regleringen bedöms fakta och rättsfrågor samt följs procedur-reglerna. Det är då fråga om en kombination av yrkesmässigt och juridiskt beslutsfattande. Fastställandet av rena fakta och slutsatserna av dem är i regel yrkesmässigt beslutsfattande. Slutsatserna om rena fakta i samband med underrättelseverksamheten kan gälla till exempel farligheten hos den verksamhet som är föremål för underrättelseverksamheten och ställningen för den aktör som är föremål för underrättelseverksamheten. Objektiviteten och den övriga kvalifikationen hos sådana slutsatser påverkar vederbör-ligheten hos både underrättelsemyndigheternas egen verksamhet och verksamheten hos andra aktörer som tar emot underrättelseanalyser som gjorts utifrån underrättelseupp-gifter. I fråga om underrättelsemyndigheternas egen verksamhet bedöms bland annat om förutsättningarna för utövande av underrättelseinhämtningsbefogenheter uppfylls och i fråga om andra myndigheters verksamhet bland annat om förutsättningarna för utöv-ande av påverkansbefogenheter uppfylls. Huruvida förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtningsmetoder uppfylls bedöms beroende på underrättelseinhämt-ningsmetod antingen av underrättelsemyndigheten själv eller av den domstol som ger tillstånd att använda underrättelseinhämtningsmetoden. Det yrkesmässiga och juridis-ka beslutsfattandet kombineras då i både underrättelsemyndighetens och domstolens beslutsfattande. Det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet i den högsta stats-ledning som tar emot underrättelseanalyser gäller i extrema fall övergången till undan-tagsförhållanden samt det tillhörande besluts- och ledningssystemet.

Fastställandet av rättsnormer samt tolkningen och tillämpningen av dem påverkas av de värderingar och moraliska normer som regleraren samt den som tolkar och tillämpar regleringen tillägnar sig. Till värderingarna och de moraliska normerna hör frågan om hur deras innehåll och behörigheten för den som fastställer dem motiveras. När det gäl-ler den som definierar värderingar och moraliska normer handlar det om makt och sak-kunskap i värde- och moralfrågor. Motiveringarna till innehållet i de värderingar och mo-raliska normer som samfundet eller individen tillägnar sig samt till behörigheten för den som definierar dem kan vara till exempel ideologiska eller religiösa. Man kan också för-söka lägga fram naturrättsliga motiveringar till sambandet mellan moraliska och rätts-liga normer. I representativ demokrati är det i sista hand de politiska beslutsfattarnas uppgift att samordna olika intressen utifrån värdegrunden för statens stats- och sam-hällsordning. Ovan nämnda juridisering av värdefrågorna kan dock också öka domarnas och andra juridiska experters roll vid definieringen av värderingar. Värdegrunden påver-kar det juridiska och yrkesmässiga beslutsfattandet särskilt genom tolkningen och till-lämpningen av rättsprinciper och flexibla rättsnormer. Yrkesetiken kan också påverka det yrkesmässiga beslutsfattandet. Hos oss kan tjänstemännens yrkesetik delvis av his-toriska skäl beskrivas som ganska legalistisk.



Syftet med och föremålen för underrättelse

Syftet med underrättelseverksamheten är att skaffa information som stöder den högsta statsledningens utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattande samt säkerhetsmyndigheternas och andra myndigheters verksamhet som skyddar den nationella säkerheten. Underrättelsemyndigheternas eventuella påverkansverksamhet är en separat fråga.

Föremålet för underrättelsen är verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som kan riktas mot statens yttre eller inre säkerhet. Statens yttre säkerhet handlar om statens suveränitet, som består av statens territoriella integritet och självbestämmanderätt. Statens inre säkerhet handlar i grund och botten om dess lagliga stats- och samhällsordning. Av de föremål för underrättelseverksamhet som föreskrivs i underrättelselagarna är verksamhet som hotar den demokratiska samhällsordningen och terrorism delvis parallella i detta avseende. Statens inre säkerhet kan också äventyras av organiserad brottslighet som strävar efter att infiltrera samhällets strukturer till exempel med hjälp av korruption. I verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten är det i allmänhet fråga om verksamhet av kontinuerlig karaktär hos aktörer i organisationsform. Skyddandet av den nationella säkerheten avviker i detta avseende från brottsbekämpning, som förhindrar, avbryter eller utreder enskilda brottslingars enskilda brott. Verksamhet av kontinuerlig karaktär hos aktörer i organisationsform kan dock också gälla statliga aktörers brott, terrorism och organiserad brottslighet som är föremål för brottsbekämpning.

Att skydda sig mot verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten kan förutsätta en övergång från normala förhållanden till allvarliga störningar under normala förhållanden och vidare till undantagsförhållanden. En allvarlig störning under normala förhållanden kan till exempel orsakas av fientlig verksamhet såsom hybridpåverkan som inte överskrider tröskeln för ett väpnat angrepp. Undantagsförhållanden kan orsaka ett väpnat angrepp. En verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten kan i extrema fall äventyra nationens existens.

Underrättelseprocessens faser

De faser i underrättelseprocessen som är föremål för reglering är inhämtning av information, annan insamling av information samt annan behandling av inhämtad eller på annat sätt insamlad information. Det är fråga om inhämtning av information när underrättelsemyndigheten själv observerar en verksamhet som hotar den nationella säkerheten och som är föremål för underrättelseinhämtning eller någon annan verksamhet som en aktör som är föremål för underrättelseinhämtning och som har anknytning till

underrättelseuppdraget bedriver i en realmiljö eller digital miljö. Observationen kan framskrida i realtid eller retroaktivt. Det är fråga om annan insamling av information när underrättelsemyndigheten själv samlar in annan information som gäller den verksamhet eller aktör som är föremål för underrättelseinhämtning eller får information som inhämtats eller på annat sätt samlats in av andra aktörer. Underrättelsemyndigheternas tillgång till information kan grunda sig på deras rätt eller möjlighet att erhålla information. Annan behandling av inhämtad eller på annat sätt insamlad information kan i sin tur innebära bland annat bearbetning och analys av information, användning av information i underrättelsemyndighetens egen verksamhet och utlämnande av information till den högsta statsledningen, en annan myndighet eller en privat aktör. Man kan lämna ut obehandlat informationsmaterial, enskilda utvalda uppgifter och analyser som gjorts utifrån informationsmaterialet.

Skillnaden mellan underrättelsemyndigheternas inhämtning av information och erhållande av information är inte till alla delar entydig. Till exempel teleavlyssning och teleövervakning har utformats som informationsinhämtningsbefogenheter även när de sker med hjälp av ett teleföretag eller någon annan kommunikationsförmedlare. Retroaktiv teleavlyssning med hjälp av en kommunikationsförmedlare, det vill säga inhämtning av information i stället för teleavlyssning, och retroaktiv teleövervakning påminner till sin grundläggande karaktär mer om erhållande av information från privata aktörer. De första befogenhetsbestämmelserna, som delvis motsvarar den nuvarande teleövervakningen, hade utformats som polisens rätt att erhålla uppgifter av teleinrättningarna. Arbetsgruppen som kartlagt behovet av att ändra tvångsmedelslagen föreslog i sin tur att den nuvarande informationsinhämtningsbefogenheten som gäller inhämtande av basstationsuppgifter ska utvidgas till en informationsinhämtningsbefogenhet som gäller inhämtande av anslutningsuppgifter och som skulle ha omfattat tillgången till lokaliseringsuppgifter om teleadresser och teleterminalutrustning inte bara från dem som förmedlar kommunikation utan även från andra tillhandahållare av informationssamhällets tjänster.

Inhämtningen av information eller erhållandet av information riktas till en viss aktör med anknytning till underrättelseuppdraget och därigenom till en viss verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Åtgärden för inhämtning av information eller erhållande av information riktas i sin tur till en viss informationsplattform och därigenom till vissa uppgifter.

Den civila och militära underrättelseinhämtningen är mer hotbaserad än brottsbekämpningen och den kriminalunderrättelseinhämtning som stöder den på grund av att de hot som är föremål för den förstnämnda är särskilt allvarliga. Hotgrunden är både inne-

hållsmässig och tidsmässig. Civil och militär underrättelseinhämtning är till sin grundkaraktär en kombination av svaga signaler och osäker information. Till skillnad från annan insamling av information samt sammanslagning och annan bearbetning av inhämtad eller insamlad information förutsätter användningen av underrättelseinhämtningsmetoder att sannolikhetströskeln överskrids, dvs. ett motiverat antagande om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. När det är fråga om utlämnande av underrättelseanalyser som gjorts utifrån underrättelseuppgifter kan analyser på strategisk nivå som stöder den allmänna inriktningen av andra myndigheters verksamhet och det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet inom den högsta statsledningen beskriva eventuella hotscenarier. Analyser på operativ nivå som stöder beslutsfattande som påverkar individens rättigheter och skyldigheter ska däremot grunda sig på sannolikheten för att det finns hot. Taktisk civil och militär underrättelseinhämtning i anslutning till undantagsförhållanden samt underrättelseanalyser på taktisk nivå är en separat fråga.

Innehållsmässig hotgrund innebär att den verksamhet och aktör som är föremål för civil och militär underrättelseinhämtning har definierats friare än i brottsbekämpningen och den kriminalunderrättelseinhämtning som stöder den. Tidsmässig hotgrund har att göra med att man genom civil och militär underrättelseinhämtning strävar efter att förebygga uppkomsten av konkreta risksituationer när man genom brottsbekämpning och kriminalunderrättelseinhämtning som stöder den förhindrar, avslöjar eller utreder konkreta brott. Vid civil och militär underrättelseinhämtning är det fråga om att stödja beredskapen för allvarliga störningar under normala förhållanden och för undantagsförhållanden samt att ge en förvarning om dessa.

Som ovan konstaterats är verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten i allmänhet verksamhet av kontinuerlig karaktär hos aktörer i organisationsform, varvid man med det kontinuum som består av civil och militär underrättelseinhämtning som skyddar den nationella säkerheten samt brottsbekämpning förutom att förebygga också förhindrar, avbryter och utreder enskilda gärningar. Till skillnad från kriminalunderrättelseinhämtning som stöder brottsbekämpningen kan civil och militär underrättelseinhämtning som i första hand riktar sig till aktörer i organisationsform vara till sin natur sådant som inte riktas direkt mot fysiska personer. Detsamma gäller den tekniska övervakningen i anslutning till territorialövervakningen. Däremot riktas straffansvaret alltid i första hand mot fysiska personer.

Vid riktande av inhämtning av information eller erhållande av information och vid riktande av åtgärder för inhämtning av information eller erhållande av information tillämpas de allmänna principerna för underrättelseverksamhet samt de allmänna och särskilda förutsättningarna för utövande av befogenheterna att inhämta information och erhålla

information. Till de allmänna principerna för underrättelseverksamhet hör respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet, principen om ändamålsbundenhet samt förbudet mot diskriminerande underrättelseverksamhet. I fråga om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder hör det till de allmänna förutsättningarna för utövande av befogenheter att man genom underrättelseinhämtning som riktas till en viss aktör med fog antar att man får information som är viktig eller när det är fråga om en statlig aktörs verksamhet nyttig med tanke på skyddet av den nationella säkerheten. Huruvida förutsättningarna för att erhålla information uppfylls kan i sin tur grunda sig antingen på en bedömning från fall till fall om informationen är nödvändig eller på bestämmelser om på förhand fastställd behövlighet till exempel hos olika typer av information med tanke på skyddet av den nationella säkerheten. Den som begär eller lämnar ut information kan bedöma om kravet på nödvändighet eller behövlighet uppfylls. I detta avseende utgör tillgången till information ur en annan aktörs register med hjälp av teknisk anslutning och gemensamma register separata specialfall. Behandlingen av inhämtade eller erhållna uppgifter är i fråga om personuppgifter förknippad med ett behövlighetskrav samt krav på lagenlighet och ändamålsbundenhet. Syftet med användningen av informationsinhämtningsbefogenheten och användningsändamålet för den information som erhålls genom utövande av informationsinhämtningsbefogenheten är i sig separata frågor.

I anslutning till inhämtning av information utgör valet av underrättelseinhämtningsmetod en separat fråga. Användningen av metoden ska vara överensstämmande med proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet samt nödvändig för att få information som är viktig med tanke på skyddet av den nationella säkerheten eller, i fråga om en statlig aktörs verksamhet, för att få information som är nyttig med tanke på skyddet av den nationella säkerheten. Användningen av metoden i sista hand regleras dessutom uttryckligen i samband med underrättelseinhämtning som avser datatrafik och som riktas till andra än statliga aktörer. Vid valet av metod ska man också beakta framgångsmöjligheterna för användningen från fall till fall. Bedömningen av olika metoders användbarhet och deras framgångsmöjligheter baserar sig i hög grad på yrkeskunskap och yrkeserfarenhet.

Det kan i praktiken vara mycket svårt eller till och med omöjligt att rikta åtgärden för inhämtning av information eller erhållande av information enbart till vissa uppgifter. Detta understryker vikten av att reglera behandlingen av inhämtad eller erhållen information och tillämpa denna reglering. En separat fråga är möjligheten att i ett beslut som gäller inhämtning av information eller erhållande av information inkludera inte bara begränsningar och villkor som gäller riktande av inhämtning av information eller erhållande av information och riktande av åtgärder för inhämtning av information eller erhållande av

information, utan också begränsningar och villkor som gäller behandlingen av inhämtad eller erhållen information. Sådana begränsningar och villkor kan vara innehållsmässiga och förfarandemässiga. De i lagen föreskrivna eller i besluten inkluderade förfarandemässiga begränsningarna och villkoren för behandlingen av uppgifter kan gälla till exempel automatiserad screening av uppgifter som är överflödiga med tanke på underrättelseuppdraget och som gäller tredje parter eller organisatoriska arrangemang för behandlingen av uppgifterna.

Utmaningar i anslutning till den tekniska utvecklingen

Den tekniska utvecklingen kan vara förknippad med svagheter, hot och möjligheter med tanke på regleringen av underrättelseverksamheten och tillämpningen av den. Svagheter kan innebära att myndighetens befogenhet blir ineffektiv. Hoten kan ha att göra med att underrättelseverksamheten i allt högre grad samlar in uppgifter som är överflödiga för underrättelseuppdraget och som gäller tredje parter, vilket försämrar rättsskyddet för dem som blir föremål för underrättelseverksamheten. Möjligheterna kan innebära att myndighetens befogenhet blir effektivare eller att rättsskyddet för dem som blir föremål för underrättelseverksamhet förbättras till exempel genom automatiserad screening av uppgifter som är överflödiga med tanke på underrättelseuppdraget och som gäller tredje parter. I och med den tekniska utvecklingen kan det vid automatiserad screening av uppgifter också vara möjligt att utnyttja artificiell intelligens. Automatiserad screening av uppgifter kan dock vara förknippad med utmaningar i form av dels kravet på icke-diskriminerande screening, dels kravet på att all information som behövs för att sköta underrättelseuppdraget ska kunna utnyttjas av underrättelsemyndigheten. Utmaningarna i anslutning till icke-diskriminering gäller dock mer till exempel användning av gestaltidentifiering i den tekniska allmänna övervakningen än inhämtning av information som på förhand riktas till vissa personer. En separat fråga är retroaktivt utnyttjande eller utnyttjande i realtid av uppgifter som erhållits med hjälp av teknisk allmän övervakning för att identifiera eller nå en viss person.

I samband med nya typer av verksamhetsmöjligheter i anslutning till föremål för inhämtning av information eller metoder för inhämtning av information som uppstått i och med den tekniska utvecklingen uppstår frågan om huruvida dessa verksamhetsmöjligheter för myndigheternas del borde regleras i lagen i enlighet med rättsstatsprincipen. I extrema fall kan det å ena sidan vara fråga om att myndigheten inte anses kunna utnyttja en ny typ av verksamhetsmöjlighet på grund av att det saknas befogenhetsbestämmelser och å andra sidan att myndigheten inte anses behöva en befogenhetsbestämmelse för att utnyttja en ny typ av verksamhetsmöjlighet. Det är också möjligt att den gällande befogenhetsbestämmelsen anses kunna tillämpas även på en ny typ av verksamhetsmöjlighet.

Då fastställer de gällande befogenhetsbestämmelserna de innehållsmässiga och för-
farandemässiga ramarna även för utnyttjandet av en ny typ av verksamhetsmöjlighet.

Även om det i princip är motiverat att bedöma myndighetens befogenheter på samma sätt
både i den digitala miljön och i den verkliga miljön, kan den digitala miljön ha egna sär-
drag ur ett rättsskyddsperspektiv. Det kan till exempel vara fråga om riktat eller oriktat
utnyttjande av öppna eller kommersiella källor samt erhållande och behandling i anslut-
ning till dem eller annan erhållande och behandling av stort informationsmaterial. I syn-
nerhet medför regleringen av riktande av inhämtning av information eller erhållande av
information och riktande av åtgärder för inhämtning av information eller erhållande av
information om användningen av elektroniska tjänster och behandling av information som
inhämtats eller erhållits på detta sätt samt tillämpningen av regleringen särskilda utma-
ningar, såsom risken för att det i verksamheten samlas in uppgifter som är överflödiga
med tanke på underrättelseuppdraget och som gäller tredje parter. Andra utmaningar
med regleringen och tillämpningen av den är nya typer av servicekoncept och mångfal-
den av tjänstetillhandahållare. Olika elektroniska tjänster kan tillhandahållas av bland
annat teleföretag och andra kommunikationsförmedlare, tillhandahållare av kommunika-
tionsplattformstjänster samt andra tillhandahållare av informationssamhällets tjänster.
Elektroniska kommunikationstjänster utnyttjas ofta också i andra elektroniska tjänster.

I en digital miljö som överskrider de fysiska statsgränserna blir gränsen mellan inhemsk
underrättelseverksamhet och utländsk underrättelseverksamhet mer tolkningsbar än i
den verkliga miljön.

Myndighetssamarbete och samarbete med privata aktörer

Inhemskt och internationellt myndighetssamarbete samt samarbete med företag och
andra privata aktörer kan bedrivas i olika skeden av underrättelseprocessen.

Inhemskt myndighetssamarbete kan bedrivas i samband med informationsinhämtning,
bearbetning och analys av information samt informationsutbyte. I samband med infor-
mationsinhämtning samt bearbetning och analys av information kan myndigheterna ver-
ka tillsammans eller bistå en annan myndighet. Bland annat med tanke på behovet av
att reglera samarbetet finns det en skillnad i om det är fråga om att utöva befogenheter
eller att delta i utövandet av befogenheter när myndigheter verkar tillsammans eller bi-
står en annan myndighet. Informationsutbytet kan gälla information som rör den verk-
samhet eller aktör som är föremål för underrättelseinhämtning eller information som är
till nytta för genomförandet av underrättelseinhämtningen.

I sådan myndighetssamverkan som omfattar utövande av myndigheternas befogenheter tillsammans är det i allmänhet fråga om myndigheternas åtminstone delvis parallella uppgifter och behörighet samt deras likadana eller kompletterande befogenheter. Samverkan har å andra sidan inte alltid att göra med utövandet av myndigheternas befogenheter.

Man vid egentlig handräckning antingen deltar i utövandet av en annan myndighets befogenhet genom att under den andra myndighetens ledning och tillsyn utföra en åtgärd som ingår i utövandet av befogenhet eller stöder utövandet av den andra myndighetens befogenhet genom att utöva myndighetens egen befogenhet. Vid annat bistånd stöder man utövandet av en annan myndighets befogenhet på något annat sätt än genom att delta i utövandet av dennas befogenhet eller utöva sin egen befogenhet. Annat bistånd är också bistånd som inte hänför sig till utövandet av befogenheter. I offentlighetslagen föreskrivs om en myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för handräckning eller för ett myndighetsuppdrag eller en uppgift som i övrigt utförs för myndighetens räkning. Både egentlig handräckning och annat bistånd kan omfatta överlåtelse av materiel och utrustning, lokaler och personal till en annan myndighet. Till en annan myndighet kan man överlåta personal till exempel för verkställande uppgifter eller för tillhandahållande av sakkunnigtjänster eller användning av materiel och utrustning.

I bistånd för en annan myndighet i anslutning till informationsinhämtning eller bearbetning och analys av information kan man skilja mellan å ena sidan sådant bistånd där den bistående myndigheten samtidigt får personuppgifter eller sekretessbelagda uppgifter för sitt eget bruk och å andra sidan sådant bistånd där den bistående myndigheten inte får sådana uppgifter för utnyttjande i sin egen verksamhet. I den förstnämnda situationen kan den bistående myndighetens erhållande av information grunda sig på sin rätt eller möjlighet att erhålla information. I den senare situationen kan den bistående myndigheten fungera beträffande bearbetningen av personuppgifter som personuppgiftsbiträde enligt dataskyddslagstiftningen.

I synnerhet när en myndighet ställer personal till en annan myndighets förfogande antingen i samband med myndighetssamverkan i anslutning till utövandet av befogenheter eller i samband med egentlig handräckning, uppstår också frågan om ledningsarrangemangen för skötseln av uppgiften i fråga.

Separata bestämmelser har kunnat utfärdas om myndighetens självständiga möjlighet att utöva befogenhet eller vidta en åtgärd som ingår i utövandet av befogenhet på en annan myndighets vägnar inom dennas uppgiftsområde. Sådana bestämmelser ingår i lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet.

Internationellt myndighetssamarbete kan bedrivas i samband med inhämtning av information, bedömning av informationen och informationsutbyte. Informationsutbyte kan ansluta sig också till användning av en informationsinhämtningsbefogenhet eller rätten eller möjligheten att erhålla information på initiativ av en myndighet i en annan stat. I samband med inhämtning av information och bedömning av informationen kan myndigheterna verka tillsammans eller bistå en myndighet i en verksamhetsstat. Samverkan kan innebära att befogenheterna utövas tillsammans under ledning och övervakning av myndigheten i verksamhetsstaten eller det kan vara fråga om samverkan som inte har samband med utövandet av befogenheter. Att ge bistånd kan innebära att man deltar i utövandet av befogenhet för en myndighet i en verksamhetsstat genom att utföra en åtgärd som ingår i utövandet av befogenheten under ledning och övervakning av myndigheten i verksamhetsstaten eller det kan vara fråga om bistånd för utövandet av befogenhet för en myndighet i en verksamhetsstat på något annat sätt än genom att delta i utövandet av dennas befogenhet eller bistånd för myndigheten i verksamhetsstaten som inte har samband med utövandet av befogenheter. Chefen för Skyddspolisen och Huvudstabens underrättelsechef beslutar enligt underrättelselagarna om deltagande i internationellt samarbete i anslutning till inhämtning och bedömning av underrättelseuppgifter samt om användning av underrättelseinhämtningsmetoder i samband med internationellt samarbete. Beslut om informationsutbyte i anslutning till internationellt samarbete är en separat fråga.

Företagssamarbete i betydelsen av kommersiellt samarbete mellan företag och myndigheter och myndighetens övriga samarbete med företag eller andra privata aktörer ska särskiljas från situationer där ett företag eller någon annan privat aktör enligt lag är skyldig att bistå en myndighet eller där den enligt lag har en offentlig förvaltningsuppgift eller något annat offentligt uppdrag. En separat fråga är reglering som ger ett företag eller en annan privat aktör rätt att bistå en myndighet men som inte förpliktar till det.

Tjänster som ett företag tillhandahåller en myndighet och hjälp som ett företag eller någon annan privat aktör tillhandahåller en myndighet kan omfatta inhämtning, annan insamling samt bearbetning och analys av information om den verksamhet eller aktör som är föremål för underrättelseinhämtning på uppdrag av myndigheterna. Beträffande bearbetningen av personuppgifter kan det också vara fråga om att fungera som personuppgiftsbiträde enligt dataskyddslagstiftningen. En privat aktör kan också ge myndigheten information som är till nytta för genomförandet av underrättelseinhämtningen eller vidta åtgärder som gynnar genomförandet av underrättelseinhämtningen. Vid företagssamarbete kan det också vara fråga om utveckling eller leverans av utrustning och programvara. I offentlighetslagen föreskrivs om en myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter för ett myndighetsuppdrag eller en uppgift som i övrigt utförs för myndighetens räkning.

Myndigheternas och företagens eller andra privata aktörers inbördes informationsutbyte och annat samarbete har särskild betydelse för tryggheten av samhällets vitala funktioner och försörjningsberedskapen.

De samarbetsformer som beskrivs ovan kan granskas med tanke på tillåtligheten och regleringsbehoven hos underrättelsemyndighetens och dennes samarbetspartners verksamhet.

I fråga om en annan inhemsk myndighets verksamhet förutsätter egentlig handräckning särskilda bestämmelser om handräckning. När annat bistånd lämnas kan det vara fråga om sådant myndighetssamarbete som föreskrivs i förvaltningslagen. En allmän förutsättning för att sådant bistånd ska vara tillåtet är att det kan anses lagligt och ändamålsenligt att den bistående myndighetens resurser används för detta ändamål.

En myndighet i en annan stat ska följa lagstiftningen i den stat där den är verksam. I underrättelselagarna föreskrivs om internationellt underrättelsesamarbete som gäller utbyte av andra uppgifter än personuppgifter, inhämtning av uppgifter och bedömning av uppgifter samt om användning av underrättelseinhämtningsmetoder i samband med internationellt underrättelsesamarbete. Regleringen gäller i fråga om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder på finskt territorium endast vissa underrättelseinhämtningsmetoder. Bestämmelser om utlämnande av personuppgifter i samband med internationellt underrättelsesamarbete finns i lagarna om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och inom Försvarsmakten. Internationellt underrättelsesamarbete och utövande av befogenheter i samband med det kan också grunda sig på allmänna bestämmelser om polisens och Försvarsmaktens internationella samarbete.

Som ovan konstaterats är sådan verksamhet som inte uttryckligen är straffbar eller annars förbjuden i princip tillåten för en privat aktör.

Underrättelsemyndigheten kan inte överföra utövandet av en myndighets befogenhet till en privat aktör som inte omfattas av arbetslednings- och övervakningsbestämmelserna eller tjänsteansvaret. Av rättsstatsprincipen följer att underrättelsemyndigheten inte heller får kringgå den befogenhet som den saknar genom att använda en annan myndighet eller en privat aktör som redskap. För en privat aktörs del kan det vara fråga om sådan verksamhet som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna för en person som är föremål för underrättelseinhämtning och som inte är förbjuden för den privata aktören, men som myndigheten inte själv har befogenhet för. I detta sammanhang kan det finnas skillnader mellan situationer där en myndighet ber en privat aktör skaffa information till exempel i samband med styrd användning av en informationskälla, situa-

tioner där en myndighet aktivt ber en privat aktör om information som denne redan har skaffat och situationer där en myndighet passivt tar emot sådan information från en privat aktör. Skaffningen av begärd eller erhållen information kan dessutom i olika skeden ha skett lagenligt eller lagstridigt. Huruvida det är tillåtet att utnyttja information som skaffats på ett lagstridigt sätt är delvis en separat fråga.

Värdebaserad realism i samband med underrättelseverksamhet

Utöver det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet kan även regleringen av underrättelseverksamheten som stöder beslutsfattandet och tillämpningen av regleringen granskas med tanke på värdebaserad realism.

Värdegrund innebär i samband med regleringen av underrättelseverksamheten och tillämpningen av den på nationell nivå att regleringen och tillämpningen av den skyddar en demokratisk rättsstat och dess system för grundläggande fri- och rättigheter samt tryggar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. På internationell nivå har värdegrunden i sin tur att göra med att regleringen och tillämpningen av den stöder ett regelbaserat internationellt system som grundar sig på staternas suveränitet, internationell fred och säkerhet samt tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna. Å andra sidan får regleringen eller tillämpningen av den inte äventyra demokratin i samhällsordningen till exempel genom att ingripa i utövandet av lagliga politiska rättigheter. Dessutom ska regleringen vara förenlig med rättsstatsprincipen och de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, samt tillämpningen av den ska följa respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och förbudet mot diskriminerande underrättelseverksamhet som ingår i de allmänna principerna för underrättelseverksamhet och, i fråga om behandling av personuppgifter, begränsningarna av behandlingen av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Stats- och samhällsordningens värdegrund ska beaktas också när allmänna och särskilda förutsättningar för inhämtning av information och erhållande av information samt för behandlingen av inhämtad eller erhållen information föreskrivs, liksom vid tillämpningen av denna reglering.

Laktagandet av rättsstatsprincipen och de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med regleringen av underrättelseverksamheten innebär bland annat att man i lagen tillräckligt exakt och noggrant avgränsat definierar syftet med och föremålen för underrättelseinhämtningen samt underrättelsebefogenheterna, dvs. befogenheterna att inhämta information, rätten och möjligheterna att erhålla information och befogenheterna att behandla inhämtad eller erhållen infor-

mation. I fråga om syftet med och föremålen för underrättelseverksamheten är det fråga om att definiera den nationella säkerheten och skyddet av den samt att koppla föremålen för underrättelseinhämtning till verksamhet som hotar statens suveränitet, den demokratiska samhällsordningen eller internationell fred och säkerhet. Även tillämpningen av principen om ändamålsbundenhet som hör till de allmänna principerna för underrättelseverksamhet och tillämpningen av ändamålsbundenheten i anslutning till behandlingen av personuppgifter förutsätter som grund en tillräckligt exakt och noggrant avgränsad reglering av underrättelseverksamheten och dess syfte. Kravet på en tillräckligt exakt och noggrant avgränsad reglering av utövandet av underrättelsebefogenheter gäller både förutsättningarna för utövande och beslutsförfarandet för utövande av dem. Kravet på att regleringen ska vara tillräckligt exakt och noggrant avgränsad ansluter sig också till förutsägbarheten i utövandet av underrättelsemyndigheternas befogenheter med tanke på dem som eventuellt blir föremål för den.

I samband med tillämpningen av regleringen av underrättelseverksamheten stöds iakttagandet av respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt förbudet mot diskriminerande underrättelseverksamhet bland annat av en grundrättighetsvänlig tolkning och tillämpning av lagen. I samband med underrättelseverksamheten framhävs i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna i synnerhet vikten av skydd för privatliv.

När det gäller internationellt samarbete ska värdegrunden för den egna statens stats- och samhällsordning beaktas i valet av internationella samarbetspartner och allierade samt i den reglering som påverkar genomförandet av det internationella samarbetet och i tillämpningen av den. Internationellt samarbete i anslutning till underrättelseverksamhet kan handla om underrättelsesamarbete som en del av ett mer allmänt samarbete eller särskilt underrättelsesamarbete. Värdegrunden för den andra statens stats- och samhällsordning och dess enskilda åtgärder kan påverka förtroendet för den, vilket är en förutsättning för valet av samarbetspartner eller allierad. När det gäller förbunden har Nordatlantiska fördragsorganisationens värdegrund skrivits in i Nordatlantiska fördraget och Europeiska unionens värdegrund i fördraget om Europeiska unionen. Förtroendet för en samarbetspartner eller en allierad kan ha med uppfyllandet av de allmänna avtalsförpliktelserna att göra. Det kan också ha att göra med den innehållsmässiga riktigheten i den information som erhålls i samband med informationsutbytet och med att de sätt på vilka den inhämtas är lämplig och att begränsningarna och villkoren i fråga om den utlämnade informationen iakttas samt med iakttagandet av verksamhetsstatens lagstiftning i samband med samarbetet i verksamhetsstaten. I samband med det internationella samarbetet för att skydda den nationella säkerheten, såsom underrättelsesamarbete, måste man dessutom beakta att varje samarbetspartner eller allierad trots samarbetsarrangemangen också kan ha egna nationella säkerhetsintressen.

I samband med regleringen av underrättelseverksamheten anknyter realismen till en reglering som gör det möjligt att ingripa i individers grundläggande fri- och rättigheter för att skydda andra individers personliga säkerhet eller samhällets kollektiva säkerhet. Realismen anknyter också till reglering som gör det möjligt att i ett tillräckligt tidigt skede ge förhandsvarningar om allvarliga störningar under normala förhållanden eller om undantagsförhållanden. Realismens inverkan framhävs i samband med allvarliga störningar under normala förhållanden och med undantagsförhållanden samt beredskapen för dem. Med civil och militär underrättelseinhämtning avses en typ av verksamhet som förutspår allvarliga störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden i en situation där den egna staten ännu inte befinner sig i en allvarlig störning under normala förhållanden eller i undantagsförhållanden.

I samband med tillämpningen av regleringen av underrättelseverksamheten påverkar realismen den inbördes avvägningen av olika grundläggande fri- och rättigheter samt tolkningen av proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet som hör till underrättelseverksamhetens allmänna principer. Som ovan konstaterats har verksamhet och aktörer som är föremål för civil och militär underrättelseinhämtning definierats friare än beträffande kriminalunderrättelseinhämtning på grund av att hoten är särskilt allvarliga. Detta framhäver vikten av kvalificerade yrkesmässiga bedömningar av den verksamhet och aktör som är föremål för underrättelseinhämtningen. Det betonar också vikten av att följa proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet vid riktandet av inhämtning av information eller erhållande av information och vid riktandet av åtgärder för inhämtning av information eller erhållande av information samt vikten av att iakttä behövlighetsprincipen för behandling av personuppgifter vid behandlingen av inhämtad eller erhållen information. Beträffande riktandet av inhämtning av information och erhållande av information kan det vara fråga bland annat om möjligheten att rikta underrättelseinhämtningen till både personen som är det egentliga föremålet för underrättelseinhämtningen och dennes närmaste krets. Då kan till exempel hemfriden för personen som är det egentliga föremålet för underrättelseinhämtningen och dennes närmaste krets bedömas som en del av skyddet för deras familjeliv. I fråga om riktandet av åtgärder för inhämtning av information eller erhållande av information kan det i sin tur vara fråga bland annat om huruvida insamlingen av information som är överflödig med tanke på underrättelseuppdraget och som gäller tredje parter är godtagbar. Vid bedömningen av om de allmänna och särskilda förutsättningarna för utövande av underrättelsebefogenheter uppfylls påverkar realismen bland annat när de uppgifter som inhämtas genom att använda underrättelseinhämtningsmetoden bedöms vara viktiga eller när det är fråga om en statlig aktörs verksamhet nyttiga, när de uppgifter som erhållits genom att utnyttja rätten eller möjligheten att erhålla information bedöms vara nödvändiga eller behövliga eller när de uppgifter som i övrigt behandlas bedöms vara behövliga för skyddet av den nationella säkerheten i den aktuella verksamhetsmiljön och situationen.

När det gäller internationellt samarbete påverkar realismen regleringen som möjliggör ett begränsat internationellt samarbete inom särskilda verksamhetssektorer eller i särskilda samarbetsformer eller från fall till fall och tillämpningen av en sådan reglering. Även här framhävs realismens betydelse i samband med allvarliga störningar under normala förhållanden och med undantagsförhållanden samt beredskapen för dem.

I samband med regleringen av underrättelseverksamheten och tillämpningen av den sätter kravet på människovärdets okränkbarhet en ytterst värdebaserad gräns för realism. Det gäller underrättelseverksamhet både i hemlandet och utomlands samt internationellt underrättelsesamarbete i anslutning till dessa. I fråga om internationellt underrättelsesamarbete kan statens människorättssituation eller hot om behandling som kränker människovärdet förhindra samarbete med staten i fråga.





Övervakning av underrättelseverksamheten

Styrning, ledning och uppföljning av underrättelseverksamheten

Övervakningen av underrättelseverksamheten ska åtskiljas från styrningen och ledningen av underrättelseverksamheten samt uppföljningen av underrättelseverksamheten i anslutning till dessa. Gränsen mellan uppföljning och övervakning kan dock delvis vara tolkningsbar. Detta gäller till exempel underrättelsemyndigheternas interna förmansövervakning, inrikesministeriets och försvarsministeriets administrativa övervakning över underrättelsemyndigheterna samt tillsyn över underrättelseverksamhetens ändamålsenlighet och uppföljningen och bedömningen av tyngdpunkterna i underrättelseverksamheten, som hör till uppgifterna för riksdagens underrättelsetillsynsutskott, som utövar parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten.

Till underrättelsemyndigheternas centrala uppgifter hör att stödja det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet bland annat genom att överlåta underrättelseanalyser som utarbetats utifrån underrättelseuppgifter till den högsta statsledningen. I anslutning till detta deltar den högsta statsledningen i egenskap av kundinstans inom underrättelseverksamheten i fastställandet av tyngdpunkterna för föremålen för underrättelseverksamheten. Dessutom ska underrättelsemyndigheterna informera den högsta statsledningen om underrättelseverksamheten, som kan ha utrikes- och säkerhetspolitiska konsekvenser. Det finns separata bestämmelser om att försvarsministeriet ska hållas underrättat om underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem. Det finns också separata bestämmelser om den högsta statsledningens roll vid beslutsfattandet som gäller internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet. Ledningen av den militära underrättelseverksamheten är också förknippad med republikens presidents roll som Försvarsmaktens överbefälhavare. En separat fråga är distributionen av underrättelseanalyser även till andra politiska beslutsfattare än den egentliga högsta statsledningen som deltar i det utrikes- och försvarspolitiska beslutsfattandet samt kommunikationen om resultaten av underrättelseanalyserna till allmänheten.

I anslutning till det säkerhetspolitiska beslutsfattandet inom den högsta statsledningen har skillnaden mellan statens inre och yttre säkerhet blivit mer tolkningsbar. Detsamma gäller fördelningen av uppgifter och behörighet mellan civila och militära underrättelsemyndigheter samt även mer allmänt mellan civila och militära myndigheter. Statens yttre säkerhet kan äventyras inte bara av fientliga handlingar från främmande stater, utan också av internationella terrorist- eller kriminella organisationers verksamhet antingen självständigt eller som ställföreträdare för en främmande stat. Skillnaden mellan statens inre och yttre säkerhet har också fördunklats av den digitala verksamhetsmiljön, som överskrider de fysiska gränserna mellan stater.

Den nationella säkerheten i Europeiska unionens medlemsstater hör i sig inte till unionens behörighet, men reglering och annat beslutsfattande som ursprungligen fokuserade på unionens inre marknad och som hör till unionens behörighet påverkar indirekt också den nationella säkerheten och skyddandet av den nationella säkerheten i dess medlemsstater. En separat fråga är samordningen av det nationella beslutsfattandet i anslutning till Europeiska unionen och Nordatlantiska fördragsorganisationen samt underrättelseverksamheten som stöder det, med beaktande av deras olika verksamhetsområden och medlemmar.

Målen och formerna för övervakning av underrättelseverksamheten

Det centrala målet med de särskilda övervaknings- och uppföljningsarrangemangen inom underrättelseverksamheten är att upprätthålla legitimiteten för underrättelseverksamhet som på grund av arten av hot mot den nationella säkerheten är sekretessbelagd i stor utsträckning i fråga om sina föremål, metoder och sin prestationsförmåga. Beträffande underrättelseverksamhetens legitimitet är det fråga om ett allmänt förtroende för att underrättelsemyndigheterna är effektiva och att de underrättelseanalyser som grundar sig på underrättelseuppgifter och som de utarbetat för den högsta statsledningen och de myndigheter som skyddar den nationella säkerheten är kvalificerade, liksom för att underrättelseverksamheten och i synnerhet riktandet av underrättelseinhämtning är lagenlig. Upprätthållandet av underrättelseverksamhetens legitimitet förutsätter också förtroende för övervakningen av underrättelseverksamheten, vilket dock är sekretessbelagt i stor utsträckning på grund av föremålet för övervakningen.

Former för övervakningen av underrättelseverksamheten är underrättelsemyndigheternas interna övervakning, inrikesministeriets och försvarsministeriets administrativa övervakning av underrättelsemyndigheterna, riksdagens underrättelsetillsynsutskotts parlamentariska övervakning av underrättelseverksamheten, dataombudsmannens

övervakning av underrättelsemyndigheternas behandling av personuppgifter samt de högsta laglighetsövervakarnas och underrättelsetillsynsombudsmannens laglighetsövervakning. Till underrättelsemyndigheternas interna övervakning hör förmansövervakning och underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakares övervakning. Den parlamentariska övervakningen av underrättelseverksamheten omfattar övervakning av underrättelseverksamhetens lämplighet och ändamålsenlighet samt uppföljning och bedömning av underrättelseverksamhetens tyngdpunkter. Av de högsta laglighetsövervakarna övervakar statsrådets justitiekansler den strategiska nivån på underrättelseverksamheten samt riksdagens justitieombudsman den operativa nivån på underrättelseverksamheten och underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet. Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar både underrättelseverksamhetens laglighet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Lagenligheten i underrättelseverksamheten innebär att de allmänna principerna för underrättelseverksamhet iakttas samt att de allmänna och befogenhetsspecifika särskilda förutsättningarna för utövandet av underrättelsebefogenheter uppfylls. De särskilda förutsättningarna för utövandet av underrättelsebefogenheter är innehållsmässiga och förfarandemässiga.

Underrättelsetillsynsombudsmannens ställning och roller

Underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet har beröringspunkter med alla ovan nämnda former av övervakning av underrättelseverksamheten.

Såsom konstaterats ovan utövar underrättelsetillsynsombudsmannen i förhållande till underrättelsemyndigheterna övergripande proaktiv laglighetsövervakning och omfattande laglighetsövervakning i realtid samt dessutom retroaktiv laglighetsövervakning. Underrättelsetillsynsombudsmannen, som är självständig och oberoende i sin verksamhet, fungerar dock i samband med den proaktiva laglighetsövervakningen inte som juridisk rådgivare som bedömer enskilda fall för underrättelsemyndigheter. En effektiv övervakning förutsätter omfattande tillgång till information samt ett ömsesidigt förtroende mellan övervakaren och de övervakade som tryggar detta. Underrättelsetillsynsombudsmannen ska kunna lita på att han eller hon av underrättelsemyndigheterna får alla uppgifter, även sekretessbelagda, som behövs för att sköta sina tillsynsuppgifter. Underrättelsemyndigheterna ska å sin sida kunna lita på att de sekretessbelagda uppgifter som de lämnar ut till underrättelsetillsynsombudsmannen förblir sekretessbelagda.

I underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning i realtid bedöms särskilt om förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtningsmetoder uppfylls. Bedömning-

en görs utifrån de uppgifter som presenteras i underrättelsemyndigheternas beslut och tillståndskrav. Underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakare kan i efterhand jämföra dessa uppgifter med andra uppgifter som underrättelsemyndigheterna har tillgång till och på så sätt kontrollera om de presenterade uppgifterna har varit heltäckande och korrekta. Underrättelsetillsynsombudsmannen får kännedom om underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakares inspektionsberättelser.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har närvaro- och yttranderätt när ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod behandlas i domstol samt rätt att söka ändring i domstolens beslut i ett sådant ärende. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan för sin del stödja domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende genom att ställa preciserande frågor om de fakta som framförts i tillståndskravet samt göra juridiska observationer om bedömningen av slutsatserna av fakta eller andra omständigheter som påverkar ärendet. Domstolen bedömer både föremålet för underrättelseinhämtningen och underrättelsemyndighetens framtida verksamhet i sin roll som den som beviljar tillståndet. Den bedömer den i tillståndskravet avsedda verksamheten och aktören som är föremål för underrättelseinhämtningen samt riktandet av underrättelseinhämtning, riktandet av underrättelseinhämtningsåtgärd och valet av underrättelseinhämtningsmetod. Domstolen har omfattande prövningsrätt bland annat när den bedömer om förutsättningarna för den verksamhet och aktör som är föremål för underrättelseinhämtningen uppfylls. Övervakning av de oberoende domstolarnas verksamhet hör i sig inte till underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter och behörighet. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan dock söka ändring i ett domstolsbeslut i ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod för att övervaka både underrättelseverksamhetens lagenlighet och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsombudsmannens ändringssökande kan komma på fråga närmast i en situation där ombudsmannen anser att domstolen klart har överskridit sin prövningsrätt enligt grundlagen eller någon annan lag. I egenskap av laglighetsövervakare fungerar underrättelsetillsynsombudsmannen i samband med domstolsbehandlingen inte som ett offentligt ombud som övervakar även andra intressen för den enskilda personen som är föremål för underrättelseinhämtningen än underrättelseverksamhetens direkta lagenlighet, men underrättelsetillsynsombudsmannen kan utöver det ovan nämnda även söka ändring i ett domstolsbeslut för att främja en grundrättighetsvänlig tolkning och tillämpning av lagen, särskilt i en fråga som är betydande och som har inverkan på tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna också i andra än det aktuella ärendet.

Underrättelsetillsynsombudsmannen lämnar sin årsberättelse till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet samt sin eventuella sekretessbelagda utredning som kompletterar årsberättelsen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Dessutom ger underrättelsetillsynsombudsmannen underrättelsetillsynsutskottet de utredningar som utskottet begärt och för sina betydande tillsynsobservationer till underrättelsetillsynsutskottet för behandling. Underrättelsetillsynsutskottet fastställer vilka uppgifter om underrättelseverksamheten det behöver direkt från underrättelsemyndigheterna eller via underrättelsetillsynsombudsmannen för att sköta sina tillsynsuppgifter.

Underrättelsetillsynsombudsmannens och dataombudsmannens övervakningsuppgifter är delvis parallella, men deras övervakningsbefogenheter kompletterar varandra. Detta kan utnyttjas bland annat vid inspektioner av underrättelsemyndigheterna som ombudsmännen genomför tillsammans. Det finns inga uttryckliga bestämmelser om informationsutbytet vid samarbete mellan underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen. Liksom underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet framhävs vikten av proaktiv laglighetsövervakning även i dataombudsmannens verksamhet. Det är fråga om proaktiv laglighetsövervakning av systemiska omständigheter bland annat vid förhandsförhörande av dataombudsmannen i anslutning till konsekvensbedömningar av dataskyddet.

Om underrättelsetillsynsombudsmannen anser att underrättelsemyndigheten har handlat lagstridigt, kan han eller hon anmäla ärendet till den myndighet som beslutar om förundersökning. När underrättelsetillsynsombudsmannen överväger en anmälan bedömer han eller hon preliminärt om förundersökningströskeln har överskridits, men den myndighet som tar emot underrättelsetillsynsombudsmannens anmälan beslutar om förundersökningströskeln har överskridits och om den därpå följande förundersökningen. Om underrättelsetillsynsombudsmannen anmäler ärendet till förundersökning avbryts utredningen med syftet av laglighetsövervakningen i ärendet i fråga, men underrättelsemyndighetens övriga verksamhet övervakas naturligtvis fortfarande som vanligt. Utredningen med syftet av laglighetsövervakningen i ett ärende som anmälts till förundersökning kan fortsätta efter att förundersökningen och eventuella andra efterföljande skeden i straffprocessen avslutats, om det finns ett sådant behov av laglighetsövervakning som inte hänför sig till de omständigheter som behandlats i straffprocessen. En separat fråga är underrättelsetillsynsombudsmannens möjlighet att fungera som sakkunnigt vittne eller sakkunnig i olika skeden av straffprocessen i fråga om ärenden som ombudsmannen själv anmält till förundersökning och andra ärenden. En annan separat fråga är förundersökningsmyndighetens rätt att direkt av underrättelsemyndigheten eller via underrättelsetillsynsombudsmannen få sådana uppgifter om underrättelseverksamheten som till exempel omfattas av principiella förbud att avlägga vittnesmål eller är förknippade med informationsutbyte inom ramen för internationellt underrättelsesamarbete.

Underrättelsetillsynsombudsmannen har trots sekretessbestämmelserna rätt att av myndigheterna erhålla de uppgifter som han eller hon behöver för att sköta sina tillsynsuppgifter. Hos oss har man ansett att de begränsningar eller villkor enligt den så kallade originator control -principen som en utländsk underrättelsemyndighet fastställt för användningen av de uppgifter som myndigheten lämnat ut inte hindrar riksdagens underrättelsetillsynsutskott eller underrättelsetillsynsombudsmannen från att erhålla information i anslutning till sina tillsynsuppgifter. Övervakningen av informationsutbytet om personuppgifter i anslutning till det internationella underrättelsesamarbetet hör i sig i första hand till dataombudsmannens uppgifter. I fråga om utövande av befogenhet eller deltagande i utövande av befogenhet i anslutning till internationellt underrättelsesamarbete i Finland är övervakningen av verksamheten hos den utländska underrättelsemyndighet som är samarbetspartner till den inhemska underrättelsemyndigheten i första hand indirekt, dvs. den riktar sig direkt till den inhemska underrättelsemyndighet som styr och övervakar verksamheten. Då är det också fråga om förtroende för den utländska underrättelsemyndighetens övervakning i sin hemstat. Den inhemska underrättelsemyndighetens verksamhet utomlands övervakas på samma sätt som dess verksamhet i Finland. Det gäller både den inhemska underrättelsemyndighetens deltagande i internationellt underrättelsesamarbete och den underrättelseinhämtning utomlands som den bedriver utan verksamhetsstatens vetskap.

Övervakningen av underrättelseverksamheten och behandlingen av personuppgifter i anslutning till den har anordnats på mycket olika sätt i olika stater. Underrättelseverksamheten övervakas i allmänhet av de egentliga underrättelseövervakarna, men underrättelsemyndigheternas behandling av personuppgifter kan övervakas antingen av de egentliga underrättelseövervakarna eller av de allmänna dataskyddsmyndigheterna. De internationella överenskommelserna innehåller inga bestämmelser om informationsutbytet mellan de egentliga underrättelseövervakarna i olika stater, till skillnad från informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna i olika stater i anslutning till behandlingen av personuppgifter. Informationsutbytet mellan de egentliga underrättelseövervakarna i olika stater kunde också begränsas av varje stats nationella säkerhetsintressen.

Såsom konstaterats ovan kan proaktiv laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten innebära att tolkningen av lagstiftningen stöds genom att analysera juridiska begrepp samt systematisera juridiska begrepp och rättsnormer. I anslutning till detta främjar underrättelsetillsynsombudsmannen den rättsvetenskapliga underrättelseforskningen genom att bilda akademiska nätverk.





Behandling av underrättelsetillsyns- ombudsmannens femte årsberättelse

Underrättelsetillsynsombudsmannen lämnade den femte berättelsen om sin verksamhet (B 14/2024 rd), som gällde år 2023, till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet 4.6.2024. Underrättelsetillsynsombudsmannen överlämnade dessutom en sekretessbelagd utredning om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet under år 2023 till riksdagens underrättelsetillsynsutskott som komplettering till berättelsen.

Riksdagen förde en remissdebatt om berättelsen 4.9.2024 och översände ärendet till underrättelsetillsynsutskottet.

De offentliga sakkunnigutlåtandena som lämnats till underrättelsetillsynsutskottet i samband med behandlingen av berättelsen och underrättelsetillsynsombudsmannens utlåtande om dem har publicerats på riksdagens webbplats. Underrättelsetillsynsombudsmannens utlåtande har också publicerats på underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens webbplats. I den behandlades formerna och metoderna för laglighetsövervakningen samt det samarbete som berör dem och som nämns i sakkunnigutlåtandena.

Underrättelsetillsynsutskottet lämnade sitt betänkande om berättelsen (UndUB 2/2024 rd) 13.12.2024. Utskottet konstaterade att övervakningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har varit god och omfattande under berättelseåret. Utskottets övriga centrala observationer gällde den mångsidigare övervakningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen och de nya former den fått samt utvecklingen av underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse, den skriftliga utredning som utskottet fått av underrättelsetillsynsombudsmannen och som kompletterar årsberättelsen samt förhållandet mellan den offentliga berättelsen och den sekretessbelagda kompletteringen. Dessutom framförde utskottet observationer om ställföreträdarearrangemangen för underrättelsetillsynsombudsmannen, bevarandet av underrättelsetillsynsombudsmannens självständighet och oberoende i samband med proaktiv tillsyn i realtid samt om resursernas tillräcklighet i underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen.

Riksdagen godkände 5.3.2025 ett ställningstagande i enlighet med underrättelsetillsynsutskottets betänkande, enligt vilket riksdagen inte hade något att anmärka med anledning av berättelsen.



Bilagor

Mission, vision och strategiska riktlinjer

MISSION

Vi utövar tillsyn över användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och underrättelseinformation och lagenligheten hos den övriga underrättelseverksamheten samt främjar förverkligandet av rättsskyddet och god praxis inom underrättelseverksamheten.

VISION

Vi säkerställer för vår del att underrättelseverksamheten följer lag och god förvaltningssed samt respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

STRATEGISKA RIKTLINJER

- Vår tillsyn är effektiv
- Vi kommunicerar effektivt
- Vi lär oss genom internationellt samarbete
- Vi bildar akademiska nätverk

Vår tillsyn är effektiv

(strategiska riktlinjer för tillsynsverksamheten)

- Vi säkerställer särskilt att underrättelseinhämtningen endast hänför sig till verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.
- Vi granskar alla beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder och deltar i samtliga domstolsbehandlingar om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder.
- Vi inriktar vår granskning särskilt på den övriga dokumentation som uppstår i samband med underrättelseverksamheten och som har betydelse för hur rättsskyddet för de personer som är föremål för underrättelseinhämtningen och tredje parter förverkligas.
- Vi utför temainspektioner vid behov i samarbete med de övriga som utövar tillsyn över underrättelseinhämtningen.
- Vi utnyttjar det breda utbudet av tillgängliga former och metoder för laglighetsövervakning som underrättelsetillsynsombudsmannen har tillgång till i den utsträckning det är möjligt utan att äventyra underrättelsetillsynsombudsmannens självständighet och oberoende.

Vi kommunicerar effektivt

(kommunikationsverksamhetens strategiska riktlinjer)

- Vi berättar om underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter och ger väsentlig, tillräcklig och aktuell information om verksamheten med beaktande av de olika målgrupperna för kommunikationen i hemlandet och utomlands.
- Vi presenterar informationen på underrättelsetillsynsombudsmannens viktigaste kommunikationskanal – webbplatsen – i klarspråk och med metoder för visuellt åskådliggörande.

Vi lär oss genom internationellt samarbete

(strategiska riktlinjer för det internationella samarbetet)

- Vi inhämtar information och bygger upp vår förståelse för våra tillsynskompanjers nya tillsynsobjekt och -metoder.
- Vi tar till oss och delar med oss av beprövad tillsynspraxis i synnerhet med de nordiska länderna.

Vi bildar akademiska nätverk

(strategiska riktlinjer för akademiska nätverk)

- Vi följer med underrättelseforskningen och -utbildningen och vi uppdaterar situationsbilden för pågående forskningsprojekt och lärdomsarbeten.
- Vi främjar diskussionen om underrättelseinhämtning genom att publicera nyheter om underrättelseforskningen på underrättelsetillsynsombudsmannens webbplats och genom att delta i universitetssamarbetet.

Aktuella rättsliga ställningstaganden

Givna utlåtanden

Under berättelseåret gav underrättelsetillsynsombudsmannen följande utlåtanden:

- Utkast till regeringens proposition om ändring av gränsbevakningslagen (teknisk övervakning och radioteknisk övervakning)
- Utkast till regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa
- Arbetsgruppens utkast till bedömningspromemoria om alternativ för precisering av lagstiftningen om dataretention
- Regeringens proposition om ändring av gränsbevakningslagen (teknisk övervakning och radioteknisk övervakning)
- Utkast till regeringsproposition som genomför det första skedet av revideringen av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och lagstiftningen om Skyddspolisens informationsutbyte (den så kallade brandväggsregleringen och överlämnande av uppgifter till Nordatlantiska fördragsorganisationen)
- Regeringens proposition med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten
- Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism och till lagar som har samband med den

Internationella utredningar

- Rapport från Europarådets Venedigkommission om regleringen av spionprogram enligt rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna (13.12.2024)

Internationella domstolsavgöranden

- Dom av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (första avdelningen) i målet Pietrzak och Bychawska-Siniarska m.fl. mot Polen (28.5.2024)

Målet gällde systemet för operativ övervakning, skyldigheten att förvara kommunikationsuppgifter för myndighetsbehov och systemet för hemlig informationsinhämtning enligt lagen om terrorismbekämpning.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansåg enhälligt att rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna hade kränkts i fråga om alla ovan nämnda delområden. När det gäller bevarandet av kommunikationsuppgifter hänvisade Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna också till Europeiska unionens domstols domar i de förenade målen C-793/19 och C-794/19 samt i mål C-140/20.

Utländska lagstiftningsprojekt

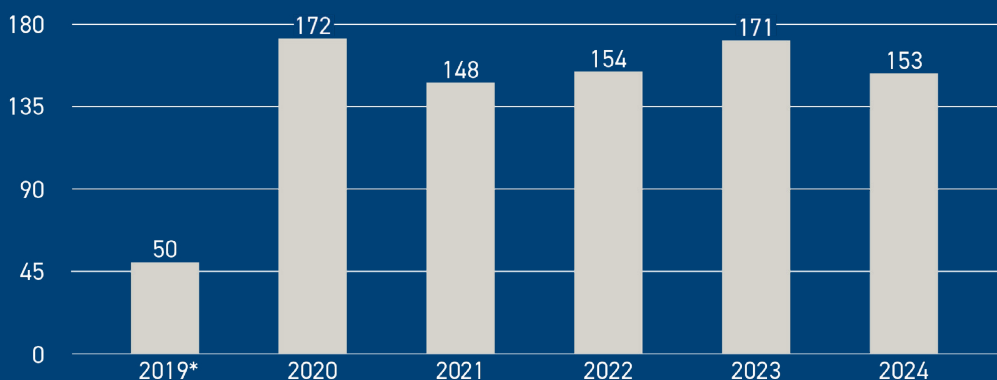
- I Sverige överlämnades 4.9.2023 ett delbetänkande (SOU 2023:51) och 2.9.2024 ett slutbetänkande (SOU 2024:59) om ett utredningsprojekt som gällde lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

De lagändringar som föreslogs i delbetänkandet trädde i kraft 1.7.2024 och 1.1.2025. Lagändringarna som trädde i kraft i juli 2024 gällde beaktandet av integritetsskyddet vid utlämnande av personuppgifter till en annan stat eller en internationell organisation. Lagändringarna som trädde i kraft i januari 2025 gällde förstörelse av andra än personuppgifter, inrättande av ett särskilt organ inom försvarsunderrättelseverksamhetens tillsynsmyndighet för att behandla enskilda personers begäran om insyn och lämnande av en motiverad underrättelse om utförd kontroll till den enskilda personen som gjort begäran.

I slutbetänkandet behandlas bland annat ett lagförslag som gäller signalspaning i krig eller vid hot om krig och de exceptionella tillstånds- och tillsynsarrangemang som ingår i det, slopande av skyldigheten att anmäla användning av signalspaning till den som är föremål för det samt ändringar som gäller försvarsunderrättelsedomstolen och de ombudsmän som är verksamma i domstolen. I slutbetänkandet hänvisas också till den pågående underrättelseutredningen (Fö 2023:04), vars ursprungliga tidsfrist som löpte ut 15.12.2024 har förlängts till 30.6.2025. Underrättelseutredningens uppdrag omfattar bland annat arrangemangen för övervakning av underrättelseverksamheten.

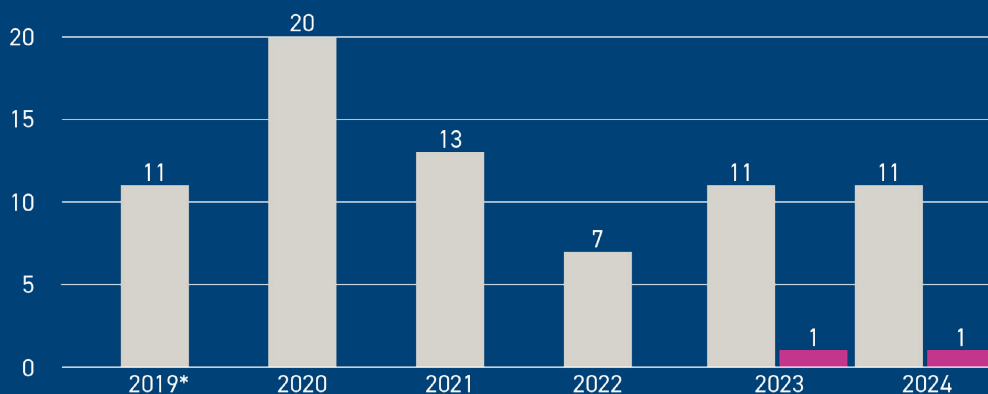
Statistik

TILLSYNSBESÖK



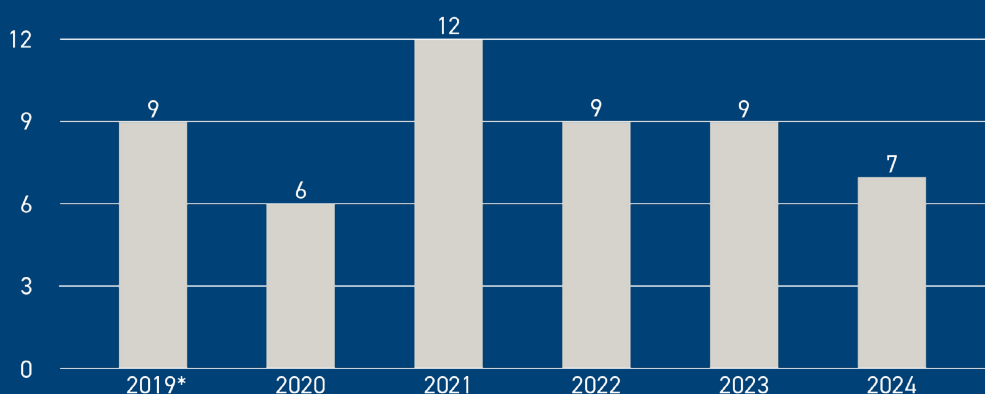
Antalet tillsynsbesök som underrättelsetillsynsombudsmannen gjort hos underrättelsemyndigheterna åren 2019–2024.

BEGÄRAN OM UTREDNING OCH KLAGOMÅL



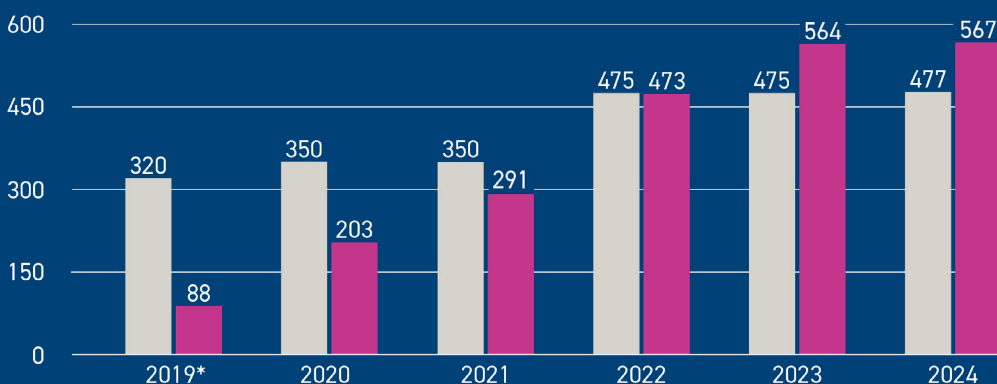
Antalet begäran om utredning (gråa stolpar) och klagomål som tagits upp till undersökning (lila stolpar) som inlämnats till underrättelsetillsynsombudsmannen åren 2019–2024.

UTLÅTANDEN



Antalet utlåtanden som underrättelsetillsynsombudsmannen gett åren 2019–2024.

FINANSIERING



Underrättelsetillsynsombudsmannens anslagsandelar (gråa stolpar) och förverkligade omkostnader (lila stolpar) åren 2019–2024 i tusen euro. Åren 2019–2021 användes dataombudsmannens anslagsandel för att täcka underrättelsetillsynsombudsmannens lokalkostnader.

** Underrättelsetillsynsombudsmannen inledde sin verksamhet 1.5.2019.*



tvv

underrättelsetillsynsombudsman

PB 800, 00531 Helsingfors
tiedusteluvalvonta@om.fi
tiedusteluvalvonta.fi