



tvv

underrättelsetillsynsombudsman



UNDERRÄTTELSETILLSYNSOMBUDSMANNENS BERÄTTELSE FÖR ÅR 2025

B 16/2026 rd

UNDERRÄTTELSETILLSYNS-
OMBUDSMANNENS BERÄTTELSE
FÖR ÅR 2025

Innehåll

Till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet	5
Underrättelsetillsynsombudsmannen	7
Personal	7
Ekonomi	8
Verksamhetslokaler	8
Informationshantering	8
Kommunikation	9
Samarbete med intressentgrupper	9
Information om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet	11
Förändringar i säkerhetsläget och rättsliga ramar för att bemöta dessa	19
Förändringar i säkerhetsläget	19
Bemötande av förändringar i säkerhetsläget	19
Rättslig karaktär hos verksamhet och aktörer som hotar säkerheten	20
Rättsliga aspekter på bekämpningen av hot mot säkerheten	21
Säkerhetslagets rättsliga karaktär	22
Digital miljö	23
Säkerhetsmyndigheternas befogenheter i ett föränderligt säkerhetsläge	25
Säkerhetsmyndigheternas befogenheter för informationsinhämtning, kunskapsbefogenheter och befogenheter att påverka under normala förhållanden, vid allvarliga störningar i normala förhållanden och under undantagsförhållanden	25
Reglering av säkerhetsmyndigheternas befogenheter	28
Tolkning och tillämpning av regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter	31
Arbetsfördelning mellan säkerhetsmyndigheterna samt styrning, ledning och tillsyn över säkerhetsmyndigheternas verksamhet i ett föränderligt säkerhetsläge	35
Organisering av säkerhetsmyndigheternas verksamhet	35
Styrning och ledning av säkerhetsmyndigheternas verksamhet	39
Skydd av en demokratisk rättsstat och dess system för grundläggande fri- och rättigheter i ett föränderligt säkerhetsläge	42
Utmaningar i anslutning till allvarliga störningar under normala förhållanden	45
Behandling av underrättelsetillsynsombudsmannens sjätte årsberättelse	49
Bilagor	51
Mission, vision och strategiska riktlinjer	52
Aktuella ställningstaganden	54
Givna utlåtanden	54
Inhemska domstolsavgöranden	54
Internationella domstolsavgöranden	55
Utländska projekt	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 2025 som ges till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet enligt 19 § 1 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Ett framträdande tema i underrättelsetillsynsombudsmannens föregående årsberättelse var hur förändringar i verksamhetsmiljön i anslutning till det geopolitiska säkerhetsläget och digitaliseringen påverkar underrättelsetillsynen och tillämpningen av den samt tillsynen över efterlevnaden av underrättelsetillsynen. Det här temat behandlas vidare i den här årsberättelsen. När säkerhetsläget förändras betonas betydelsen av den helhet som omfattar reglering av olika säkerhetsmyndigheters verksamhet. Temat är ännu mer aktuellt än tidigare bland annat på grund av de pågående lagstiftningsprojekt om civil och militär underrättelseinhämtning samt hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning. För lagstiftningsprojekten kan erfarenheter från civil och militär underrättelseinhämtning tillgodogöras och projekten kan också påverka underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter.

Jag har haft tillgång till inrikesministeriets berättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning och skyddande av civil underrättelseinhämtning och övervakningen av dem samt om användningen av hemliga metoder för inhämtande av information och skyddande och övervakning av dem hos Skyddspolisen, försvarsministeriets berättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning och skyddande av militär underrättelseinhämtning samt övervakningen av dem, Skyddspolisens berättelse om laglighetsövervakning samt årsberättelsen om den interna laglighetsövervakningen av den militära underrättelseinhämtningen för år 2025.

Helsingfors 15.4.2026



Kimmo Hakonen
underrättelsetillsynsombudsman





Underrättelsetillsynsombudsmannen

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen omfattar underrättelsetillsynsombudsmannen samt de föredragande och den övriga personalen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet.

Underrättelsetillsynsombudsmannen, som tidigare administrativt varit placerad i anslutning till dataombudsmannens byrå, har sedan början av berättelseåret arbetat på samma sätt som andra specialombudsmän vid det nya ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen. Det stöd som underrättelsetillsynsombudsmannen får från enheten för administrativa tjänster vid ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen gör det möjligt för underrättelsetillsynsombudsmannen att koncentrera sig på att sköta sina egentliga tillsynsuppgifter.

Personal

Under berättelseåret arbetade en ledande sakkunnig, en specialsakkunnig och en sakkunnig vid underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. Den ledande sakkunniga och den specialsakkunniga genomför i praktiken tillsynsåtgärder självständigt vid sidan av underrättelsetillsynsombudsmannen. Den sakkunniga ansvarar utöver för produktionen och anskaffningen av de administrativa stödtjänster som funktionen kräver även för funktionens informationshantering i fråga om både administrativa ärenden och ärenden som gäller tillsynsverksamheten. Den sakkunniga deltar också i den tillsyn som underrättelsetillsynsombudsmannen utövar.

Den ledande sakkunniga som vid behov vikarierar för underrättelsetillsynsombudsmannen var tjänstledig nästan hela berättelseåret på grund av sitt deltagande i två civila kris- hanteringsoperationer. I en av operationerna var det fråga om en uppgift i anslutning till utvecklingen av den externa tillsynen av underrättelseverksamheten inom Europeiska unionens rådgivningsuppdrag i Ukraina.

Ekonomi

Omkostnaderna för underrättelsetillsynsombudsmannen finansieras ur moment 25.01.03 (Omkostnader för ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen) i statsbudgetens huvudtitel för justitieministeriets förvaltningsområde. Under verksamhetsåret var anslaget för underrättelsetillsynsombudsmannen 480 000 euro.

Enligt bokslutet var underrättelsetillsynsombudsmannens omkostnader under berättelseåret 444 000 euro. De oanvända delarna av anslagen för tidigare år överfördes till år 2026.

Uppgifterna om finansieringen av underrättelsetillsynsombudsmannen åren 2019–2025 finns i bilagan Statistik.

Verksamhetslokaler

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen förfogar över en verksamhetslokal som uppfyller kraven på hög informationssäkerhet. Frågorna kring informationssäkerhet påverkar också funktionens datatrafikarrangemang och beredskapen för undantagstillstånd. Av datasäkerhetsskäl behandlas enskilda tillsynsärenden på de arbetsplatser som funktionen har i Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas lokaler, varifrån funktionen har 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 att antalet anställda inom underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen är få är den interna informationshanteringen och de interna arbetsanvisningarna viktiga bland annat för att säkerställa att erfarenheterna av tillsynsverksamheten överförs.

Kommunikation

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

Underrättelsetillsynsombudsmannen 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 underrättelsetillsynsombudsmannens kommunikationsverksamhet finns i bilagan Mission, vision och strategiska riktlinjer.

Samarbete med intressentgrupper

Ett nordiskt möte för besöksorganen för hemliga tjänster ordnas vartannat år. År 2026 ordnas mötet i Finland av riksdagens underrättelsetillsynsutskott och underrättelsetillsynsombudsmannen. Riksdagens underrättelsetillsynsutskotts ordförande och sekreterare samt underrättelsetillsynsombudsmannen gjorde under berättelseåret en resa till Estland, Lettland och Litauen i anslutning till beredningen av mötet. Avsikten är att denna gång även bjuda in representanter för de baltiska underrättelsetillsynsorganen som gäster till mötet. Underrättelsetillsynsombudsmannen deltog under berättelseåret i det besök som riksdagens underrättelsetillsynsutskott gjorde i USA. I programmet för besöket ingick möten med medlemmar av senatens underrättelseutskott, representanter för underrättelsemyndigheterna och forskare inom underrättelsebranschen. Underrättelsetillsynsombudsmannen deltog i den årliga europeiska underrättelsetillsynskonferensen som under berättelseåret ordnades i Schweiz. Teman för konferensen var bland annat riskhantering och artificiell intelligens. Underrättelsetillsynsombudsmannen deltog under berättelseåret i Ukraina i en konsultation om utvecklingen av tillsynen av underrättelseverksamheten som faciliterades av DCAF (Geneva Centre for Security Sector Governance).

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

Underrättelsetillsynsombudsmannens strategiska riktlinjer för akademiska nätverk finns i bilagan Mission, vision och strategiska riktlinjer.



Information om underrättelsetillsyns- ombudsmannens verksamhet

Underrättelsetillsynsombudsmannen har till uppgift att övervaka lagenligheten i den civila och militära underrättelseinhämtningen samt i Skyddspolisens övriga verksamhet. I och med att den nya lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten trädde i kraft den 1 december 2025 utvidgades underrättelsetillsynsombudsmannens uppgiftsområde till att även omfatta förhindrande och avslöjande av brott i anslutning till underrättelseverksamhet som riktar sig mot Finland inom det militära försvaret och verksamhet som äventyrar det militära försvarets syfte.

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 används i så stor utsträckning som det är möjligt utan att äventyra ombudsmannens oavhängighet och oberoende.

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

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 den proaktiva tillsynen kan en granskning av systemiska omständigheter göras, såsom organiseringen av och anvisningar för den verksamhet som är föremål för tillsynen och den rådande yrkesetiska underrättelsekulturen. 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 laglighetsövervakning som utövas av underrättelsetillsynsombudsmannen är Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna, det vill säga Huvudstabens underrättelseavdelning och Försvarmaktens underrättelsetjänst. Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna är förpliktade att i realtid anmäla alla sina beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder och sina tillståndskrav till underrättelsetillsynsombudsmannen. Underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att delta i domstolsbehandlingar gällande användningen av underrättelseinhämtningsmetoder. Som ett resultat av det ovan nämnda bildar sig underrättelsetillsynsombudsmannen en klar uppfattning om hur användningen av underrättelseinhämtningsmetoder har inriktats i den övervakade verksamheten. Det här möjliggör utöver laglighetsövervakning i realtid av den civila och militära underrättelseinhämtningen i enskilda fall också övergripande proaktiv laglighetsövervakning. Tyngdpunkten för underrättelsetillsynsombudsmannens tillsyn ligger därför på dessa former av övervakning. Den retroaktiva laglighetsövervakning som underrättelsetillsynsombudsmannen utövar grundar sig bland annat på behandling av begäran om utredning och klagomål samt utförande av 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 användningen av en underrättelseinhämtningsmetod är lagstridigt eller att underrättelsemyndighetens eller domstolens beslut om användningen av en underrättelseinhämtningsmetod verkställs på ett lagstridigt sätt. Rätten att påföra påföljder vid övervakning av laglighet kan gälla både den retroaktiva laglighetsövervakningen och laglighetsövervakningen i realtid. Påföljder av laglighetsövervakningen är att anmäla förfarandet till förundersökning och ge den som är föremål för övervakningen en anmärkning. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan även i tillrättavisande syfte upplysa den övervakade sin uppfattning om vad som utgör ett lagenligt förfarande och i vägledande syfte fästa den övervakades uppmärksamhet på förfaranden som följer lagen eller god förvaltningssed eller aspekter som främjar tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan därtill framföra sina synpunkter på lagtolkningsfrågor på ett allmänt plan i samband med den proaktiva laglighetsövervakningen.

I samband med att uppfattningar och synpunkter framförs kan även olika element ur proaktiv övervakning, övervakning i realtid och retroaktiv övervakning kombineras. De tillsynsobservationer som gjorts i samband med övervakning i realtid eller retroaktiv övervakning kan till exempel baserat på en riskbedömning föranleda inledning av temaspecifik inspektion av de systemiska omständigheterna. De synpunkter som framförs i slutsatserna av en temaspecifik inspektion 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 verksamhetsåret 148 tillsynsbesök hos Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna i anknytning till tillståndskraven för och besluten om användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt besluten om skyddande av underrättelseinhämtningen. Hos Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna gjordes därtill tillsynsbesök gällande de protokoll som utarbetats över användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och orienteringsbesök med syftet att på ett mera allmänt plan bekanta sig med Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas verksamhet.

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

Med undantag av sex sessioner deltog underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen i samtliga sessioner vid Helsingfors tingsrätt som gällde underrättelseinhämtningsmetoder. Informationen om antalet ärenden som behandlades under sessionerna är sekretessbelagd enligt 5 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Under verksamhetsåret mottog underrättelsetillsynsombudsmannen 15 skrivelser som i huvudsak kan tolkas som begäran om utredning. Under berättelseåret inkom inga 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 utredning av ett klagomål kan exempelvis vara sådana systemiska frågor i anknytning till ärendet som är mera övergripande än i det enskilda ärendet.

Om klagomålet gäller ett ärende som inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet, avvisas klagomålet och den som anför klagomålet uppmanas att kontakta den behöriga myndigheten. Ett klagomål kan också överföras direkt till den behöriga myndigheten, om det har gjorts en överenskommelse om detta med myndigheten. Även ett klagomål som hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet kan överföras till en annan myndighet om det lämpar sig bättre för denna myndighet. Det kan till exempel va-

ra fråga om en ärendedelhet som till vissa delar redan behandlas av myndigheten i fråga eller en situation där myndigheten i fråga har mer omfattande behörigheter 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 en utredning eller anför ett klagomål. Sekretessen grundar sig i fråga om offentlighet för allmänheten 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. Vid civil och militär underrättelseinhämtning har rätten till information för dem som är föremålen för underrättelseinhämtningen begränsats med stöd av specialbestämmelser i underrättelsetagarna. Detta begränsar underrättelsetillsynsombudsmannens möjligheter att informera en person som lämnat in en begäran om utredning ens om personen eventuellt varit föremål för en underrättelseinhämtningsmetod.

Utöver begäran om utredning och klagomål kan underrättelsetillsynsombudsmannen motta olika förfrågningar om information, om underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet och om förfarandet vid behandlingen av ärenden, skrivelser som tolkas som åsiktyttringar samt skrivelser som gäller ärenden som inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter och behörighet. Om ett ärende inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter och behörighet, kan den som har gjort skrivelsen informeras om tillgängliga rättsmedel och ges annan behövlig handledning.

Utöver den omfattande laglighetsövervakningen i realtid av de beslut om användningen av enskilda underrättelsemetoder som underrättelsetillsynsombudsmannen utövade genomfördes även mer omfattande temainspektioner av Skyddspolisen och Försvarmaktens underrättelsetjänst under berättelseåret. De här inspektionerna gällde genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Tillsammans med den biträdande dataombudsmannen utförde underrättelsetillsynsombudsmannen även en gemensam inspektion av militära underrättelsemyndigheter om fortsatt behandling av personuppgifter erhållna med hjälp av underrättelseinhämtningsmetoder. Med fortsatt behandling av uppgifter avses bland annat granskning av de insamlade inspelningarna, lagring i registret av uppgifter som inhämtats via användning av underrättelseinhämtningsmetoder eller annan lagring av de samt bedömning av om fortsatt lagring av personuppgifter är nödvändig.

Den användning av underrättelseinhämtningsmetoder som underrättelsetillsynsombudsmannen granskade riktades under verksamhetsåret mot verksamhet som bör anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Under verksamhetsåret framkom ingen anledning att anföra klagomål över Helsingfors tingsrätts beslut genom underrättelsetillsynsombudsmannens försorg. Underrättelsetillsynsombudsmannen överklagade till högsta domstolen i ett ärende som beskrivs närmare i bilagan Aktuella ställningstaganden, under punkten Inhemskas domstolsavgöranden. Under berättelseåret framkom ingen anledning att meddela ett förordnande om avbrytande eller avslutande av metoder för underrättelseinhämtning. Till förundersökningen anmälde underrättelsetillsynsombudsmannen ett ärende som hade koppling till en ärendehelhet som underrättelsetillsynsombudsmannen hade anmält till förundersökningen föregående år. Under berättelseåret framkom ingen anledning att som laglighetsövervakningspåföljd ge en anmärkning, upplysa en uppfattning eller fästa uppmärksamhet.

I den övervakning som underrättelsetillsynsombudsmannen utövar vidtas oftare andra åtgärder än att de egentliga laglighetsövervakningspåföljderna. Till sådana åtgärder hör bland annat åsiktsutbyte om lagtolkningsfrågor på ett allmänt plan i samband med den proaktiva laglighetsövervakningen exempelvis vid orienteringsbesök och under olika utbildningstillfällen. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan göra begäran om redogörelse vid eventuella lagstridigheter, men oftare lämnas en begäran om information, som förutsätter snabbt svar av Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheterna. Normalt är orsaken till att tilläggsinformation begärs då inte misstanke om lagstridighet, utan en strävan att säkerställa att förutsättningarna för användningen av underrättelseinhämtningsmetoderna har uppfyllts. Genom att begära 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 genom att presentera observationer om dem. Begäran om tilläggsuppgifter kan göras i samband med tillsynsbesök eller vid deltagande i domstolsbehandlingar gällande tillstånd att använda underrättelseinhämtningsmetoder. Vid behov kan tilläggsinformation 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 tre gånger av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Teman för besöken var underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2024 samt aktuella ärenden som gällde övervakning av civil underrättelseinhämtning.

Under berättelseåret gav underrättelsetillsynsombudsmannen tre utlåtanden om lagstiftningsprojekt till justitieministeriet, två utlåtanden om lagstiftningsprojekt till inrikesministeriet och ett utlåtande om lagstiftningsprojekt till undervisnings- och kulturministeriet samt deltog i ett tillfälle att bli hörd av förvaltningsutskottet och i ett tillfälle av försvarsutskottet om ett lagstiftningsprojekt.

En representant för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen hade under berättelseåret en roll som permanent sakkunnig i en arbetsgrupp som har tillsatts för översyn av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning och Skyddspolisens informationsutbyte samt i en arbetsgrupp som har tillsatts för översyn av lagen om militär underrättelseinhämtning och lagar i anslutning till den. Lagstiftningsändringarna i anslutning till de så kallade brandväggsbestämmelserna och utlämnandet av personuppgifter till Nordatlantiska fördragsorganisationen, som är det första skedet av det trefasiga lagstiftningsprojektet för civil underrättelseverksamhet, trädde i kraft den 20 mars 2026. Utkastet till regeringens proposition i anslutning till projektet för militär underrättelseverksamhet var på remiss under tidsperioden 27.11.2025–16.1.2026 och utkastet till regeringens proposition i anslutning till det andra skedet av projektet för civil underrättelseverksamhet under tidsperioden 7.4.2026–22.5.2026. Underrättelsetillsynsombudsmannen hördes under berättelseåret i den parlamentariska styrgruppen och arbetsgruppen för projektet som berett revisionen av 10 § i grundlagen samt i arbetsgruppen som berett lagstiftning om polisens kriminalunderrättelseinhämtning. Revisionen av 10 § i grundlagen som beretts av arbetsgruppen var på remiss under tidsperioden 4.12.2025–22.1.2026 och utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om polisens kriminalunderrättelseinhämtning under tidsperioden 19.2.2026–16.4.2026. Även lagstiftningsprojekt om Gränsbevakningsväsendets och Tullens kriminalunderrättelseinhämtning är på gång.

Närmare information om de utlåtanden som underrättelsetillsynsombudsmannen gett finns i bilagan Aktuella ställningstaganden. Information om antalet tillsynsbesök, begäran om utredningar och klagomål samt utlåtanden under åren 2019–2025 finns i bilagan Statistik.

Riksdagens justitieombudsman gjorde under berättelseåret ett inspektionsbesök av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen.



Förändringar i säkerhetsläget och rättsliga ramar för att bemöta dessa

Förändringar i säkerhetsläget

I anslutning till det geopolitiska läget är den viktigaste förändringen i säkerhetsmiljön främmande staters fientliga verksamhet som hotar den egna statens nationella säkerhet. Förändringarna i säkerhetsmiljön kan också gälla terrorism och organiserad brottslighet. Utöver terroristgrupper och organiserade kriminella sammanslutningar har även kriminella grupperingar och lösare nätverk i den digitala miljön lyfts fram i anslutning till allvarliga säkerhetshot. I alla dessa är det fråga om kontinuerlig verksamhet som är organiserad i olika grad.

Gränserna mellan främmande staters fientliga verksamhet, terrorism och organiserad brottslighet har suddats ut både när det gäller verksamhet som hotar säkerheten och aktörer som bedriver sådan verksamhet. Även statliga aktörers verksamhet kan tolkas som terrorism och terrorist- och kriminella organisationer kan också fungera som ställföreträdare för stater. I bräckliga eller sönderfallande stater kan terroristorganisationer också vara militärt organiserade och jämställda med statliga myndigheter.

Bemötande av förändringar i säkerhetsläget

Att svara på förändringar i säkerhetsläget handlar å ena sidan om säkerhetsmyndigheternas befogenheter och å andra sidan om fördelningen av uppgifter och behörigheter mellan säkerhetsmyndigheterna. Frågor som gäller regleringen av befogenheter samt tolkningen och tillämpningen av denna reglering gäller säkerhetsmyndigheternas befogenheter. Regleringen av uppgifts- och behörighetsfördelningen mellan säkerhetsmyndigheterna påverkar också arrangemangen för styrning, ledning och övervakning av säkerhetsmyndigheternas verksamhet.

Rättslig karaktär hos verksamhet och aktörer som hotar säkerheten

Verksamhet som hotar säkerheten kan te sig juridiskt som ett konkret och specificerat brott, en överhängande annan farlig gärning eller händelse eller som en militär eller annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten ingriper i en stats suveränitet, det vill säga den territoriella integriteten och självbestämmanderätten. Att ingripa i en stats territoriella integritet innebär i extrema fall ett väpnat angrepp på staten. Ingreppet i en stats suveränitet kan, utöver via olika påtryckningsåtgärder, ske genom att statens internationella relationer eller ekonomiska eller andra viktiga intressen påverkas. Ett ingripande i en stats suveränitet kan också handla om ett sådant terroristiskt syfte som avses i lagstiftningen om terroristbrott och även kriminella organisationer kan försöka ingripa i en stats suveränitet.

Både främmande stater och terroristorganisationer kan hota samhällets vitala funktioner i anslutning till den nationella säkerheten. Den nationella säkerheten kan utöver verksamhet som direkt påverkar den egna statens säkerhet också hotas av verksamhet som direkt påverkar den andra statens säkerhet och samtidigt indirekt påverkar den egna statens säkerhet eller verksamhet som hotar internationell fred och säkerhet. I gränsöverskridande verksamhet som direkt eller indirekt påverkar den egna statens säkerhet eller hotar internationell fred och säkerhet kan det utöver främmande staters fientliga verksamhet vara fråga om internationell terrorism eller internationell organiserad brottslighet.

Aktörer som hotar den nationella säkerheten kan vara främmande stater och tjänstemän och soldater i deras tjänst, terroristorganisationer och terrorister som är medlemmar i dem samt kriminella organisationer och brottslingar som är medlemmar i dem. Gärningar som begås av tjänstemän och soldater i främmande stater kan straffrättsligt uppfylla rekvisitet för krigs-, landsförräderi- eller terroristbrott och gärningar som begås av terrorister som är medlemmar i terroristorganisationer kan uppfylla rekvisitet för terroristbrott. Utöver den egentliga brottsbekämpningen riktas åtgärder för att förhindra finansiering av terrorism och penningtvätt mot terrorism och organiserad brottslighet. Internationella sanktioner kan riktas inte bara mot främmande stater utan också mot terroristorganisationer och kriminella organisationer.

Bekämpningen av säkerhetshot som påverkar den nationella säkerheten kan gälla verksamhet som bedrivs av en organisation som en myndighet i en främmande stat eller en terrorist- eller kriminell organisation eller av en person som har anknytning till en sådan

organisation. Det kan vara fråga om en persons verksamhet med avseende på personens koppling till en organisation eller om personens övriga verksamhet. En person med koppling till en organisation kan delta i organisationens verksamhet i dess tjänst eller som medlem, verka förordnad och under ledning av organisationen, verka i organisationens ledning och övervakning utan befälshierarki eller annars medvetet eller omedvetet bistå organisationen i dess verksamhet. En person som är föremål för informationsinhämtning kan också vara en person som av andra orsaker har uppgifter om en organisations verksamhet eller om en persons verksamhet som har koppling till en organisation. Ju lösare koppling personen har till organisationens verksamhet, desto större betydelse har iakttagandet av proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet när man överväger att rikta säkerhetsmyndigheternas befogenheter mot personen.

En statlig aktör kan vara en myndighet i en främmande stat eller en person som är anställd hos eller verkar förordnad och under ledning av en främmande stat. En person som leds och övervakas av en utländsk myndighet men som inte står i befälshierarki till en utländsk myndighet eller som annars bistår en utländsk myndighet i dess verksamhet är inte nödvändigtvis själv en statlig aktör. Aktörens karaktär som statlig aktör kan påverka att aktören kan vara föremål för vissa säkerhetsmyndigheternas befogenheter, förutsättningarna för utövande av befogenheterna och de förfaranden som ska iakttas i samband med utövandet av befogenheterna, till exempel skyldigheten att informera den som har varit föremål för utövandet av befogenheten.

Rättsliga aspekter på bekämpningen av hot mot säkerheten

I bekämpningen av hot mot säkerheten kan det juridiskt sett handla om myndigheternas övervakningsuppgifter, brottsbekämpningsuppgifter eller uppgifter för att skydda den nationella säkerheten. Alla dessa kategorier av uppgifter kan omfatta inhämtning av information och påverkan.

Övervakningsuppgifter kan innebära upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, tullövervakning, gränsövervakning och territorialövervakning som tryggar statens territoriella integritet.

Brottsbekämpningsuppdrag kan innebära att konkreta och specificerade risksituationer och brott förhindras och avbryts samt att konkreta och specificerade brott avslöjas och utreds. I brottsbekämpningen kan det också vara fråga om hotbaserat förebyggande av brott genom åtgärder som förhindrar hotfull verksamhet riktade mot vissa hotfulla aktörer. Uppgifter som inhämtats genom hotbaserad kriminalunderrättelse kan användas i

brottbekämpningen och till exempel i tillståndsförvaltningen. Brottsförebyggande verksamhet som befinner sig i ett ännu tidigare skede är i sig en separat fråga. I sådan verksamhet kan det vara fråga om rådgivning om skyddsåtgärder som förhindrar hotfull verksamhet som inte riktas till vissa hotfulla aktörer eller om socialvårdsåtgärder och andra stödåtgärder som förebygger hotfull verksamhet som riktas mot vissa hotfulla aktörer.

Skyddet av den nationella säkerheten är i sin mest extrema form militärt försvar som avvärjer främmande staters militära verksamhet.

Säkerhetslägets rättsliga karaktär

Säkerhetssituationer kan juridiskt sett vara normala förhållanden, allvarliga störningar under normala förhållanden eller undantagsförhållanden. Gränsen mellan normala förhållanden och undantagsförhållanden har suddats ut bland annat i och med den omfattande påverkan som inte överskrider tröskeln för främmande staters väpnade angrepp och de cyberattacker som liknar väpnade angrepp i den digitala miljön.

Den lagstiftningsshelhet som gäller användningen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter omfattar bestämmelser om de allmänna principerna för myndigheternas verksamhet, bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för utövandet av myndigheternas befogenheter och de särskilda förutsättningarna för enskilda befogenheter. Säkerhetsmyndigheternas befogenheter har reglerats med en strävan att samma bestämmelser ska kunna tillämpas såväl under normala förhållanden som vid allvarliga störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Förändringar i säkerhetsläget beaktas i synnerhet vid tillämpningen av de allmänna principerna för myndigheternas verksamhet och bestämmelserna om de allmänna förutsättningarna för utövande av myndigheternas befogenheter. Tillämpningen av bestämmelserna om de allmänna principerna för myndigheternas verksamhet och de allmänna förutsättningarna för utövande av myndigheternas befogenheter kan dock inte helt ersätta betydelsen av tillräckligt exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om särskilda förutsättningar för utövande av en myndighets befogenheter som en viktig garanti för rättsskyddet.

Regleringen av de myndighetsbefogenheter som ingriper i individens grundläggande fri- och rättigheter sker under normala förhållanden genom en vanlig lag med iakttagande av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna enligt riksdagens grundlagsutskotts etablerade utlåtandep Praxis. Grundlagen möjliggör därtill sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som föreskrivs genom den vanliga lagen under undantagsförhållanden och begränsade undantag i grundlagsordningen.

Digital miljö

Den digitala miljön påverkar både hoten mot säkerheten och bekämpningen av dem.

Med avseende på säkerhetshot skapar den digitala miljön nya verksamhetsmöjligheter för aktörer som hotar säkerheten. I den digitala miljön suddas även gränserna mellan statens externa och interna hot, militära och andra hot samt normala förhållanden och undantagsförhållanden ut.

När det gäller bekämpning av säkerhetshot kan den digitala miljön också påverka säkerhetsmyndigheternas verksamhetsmöjligheter i fråga om såväl informationsinhämtning, annan behandling av uppgifter som påverkan. I och med den tekniska utvecklingen kan myndighetens befogenhet bli ineffektiv eller utökas oförutsägbart. Det kan vara fråga om ändringar i befogenhetens innehållsmässiga dimension eller i hur befogenheten utövas. Att agera i en digital miljö kan vara förknippat med större utmaningar än att agera i en verklig miljö i fråga om exakt inriktning av myndighetsverksamheten och noggrann inriktning av myndighetsåtgärder. Det är då fråga om en risk för annan verksamhet än den som är föremål för myndighetsverksamheten och myndighetsåtgärdena och för andra aktörer än de som är föremål för dem. I den digitala miljön suddas också gränserna mellan myndigheternas inrikes- och utrikesverksamhet samt militära och andra bekämpningsåtgärder ut. Vid militära bekämpningsåtgärder är det främst fråga om användning av militära maktmedel och andra maktmedel som när det gäller verksamhet kan jämföras med dem.



Säkerhetsmyndigheternas befogenheter i ett föränderligt säkerhetsläge

Säkerhetsmyndigheternas befogenheter för informationsinhämtning, kunskapsbefogenheter och befogenheter att påverka under normala förhållanden, vid allvarliga störningar i normala förhållanden och under undantagsförhållanden

Säkerhetsmyndigheternas befogenheter kan indelas i befogenheter för informationsbefogenheter, kunskapsbefogenheter och befogenheter att påverka.

När myndigheten inhämtar information observerar den objektets verksamhet progressivt eller retroaktivt i en verklig eller en digital miljö. Befogenheter för informationsinhämtning kan gälla på förhand riktade befogenheter för observation av ett visst objekt eller befogenheter för tillsyn som inte avser ett visst objekt.

Befogenheter för observation används i civil och militär underrättelseinhämtning för objekt med verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den militära och övriga nationella säkerheten, konkreta och specifika risksituationer och brott i den nuvarande kriminalunderrättelseinhämtningen samt allvarlig brottslighet i den planerade kriminalunderrättelseinhämtningen. Användning av befogenheter för observation kan ske genom att ingripa i hemfriden eller i sekretessen kring ett konfidentiellt meddelande hos de fysiska personer som är föremål för befogenheterna. Stormningsobservation av egenskyddstyp för att trygga myndighetsverksamhet är i sig en separat fråga.

Teknisk och annan övervakning utövas i samband med upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, tullövervakning, gränsövervakning och territorialövervakning. I samband med gränsövervakningen används också radioteknisk övervakning. Teknisk övervakning

av egenskyddstyp för att skydda myndighetsverksamheten kan juridiskt sett i stället för som informationsinhämtning betraktas som annan insamling av uppgifter. Genomförandet av den tekniska övervakningen hör då i fråga om behandlingen av personuppgifter till tillämpningsområdet för dataskydds- och personuppgiftslagstiftningen. I bestämmelserna om säkerhetsmyndigheternas tekniska övervakning kan man dock hänvisa till informationsinhämtning i anslutning till myndigheternas tillsyns- eller brottsbekämpningsuppgifter eller uppgifter för att skydda den nationella säkerheten, men också till teknisk övervakning i syfte att skydda myndigheternas egen verksamhet.

Regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter för informationsinhämtning har inte differentierats enligt olika säkerhetslägen. Möjligheten att anlita anställda reservister i militär underrättelseverksamhet och militärunderrättelsemyndigheternas brottshindrande och avslöjande verksamhet påverkas visserligen av om det är fråga om sedvanliga repetitionsövningar eller särskilda repetitionsövningar som beror på nödvändiga behov i säkerhetsmiljön, extra tjänstgöring i anslutning till allvarliga störningssituationer under normala förhållanden eller undantagsförhållanden, undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen eller försvarstillstånd som avses i lagen om försvarstillstånd eller mobilisering i anslutning till krig. Beslut om särskilda repetitionsövningar som förutsätts av nödvändiga behov i säkerhetsmiljön, extra tjänstgöring och mobilisering fattas av republikens president. Beslutsfattandet som gäller särskilda repetitionsövningar som förutsätts av nödvändiga behov i säkerhetsmiljön och extra tjänstgöring sker i beslutsordningen för militära kommandomål samt i fråga om mobilisering på framställning av statsrådet. Militär underrättelse på taktisk nivå i allvarliga störningssituationer under normala förhållanden och undantagsförhållanden är i sig en separat fråga.

I fråga om kunskapsbefogenheter är det i synnerhet fråga om annan insamling av uppgifter än informationsinhämtning samt utnyttjande av inhämtade eller på annat sätt insamlade uppgifter i myndighetens egen verksamhet eller utlämnande av uppgifter till en annan aktör. I fråga om typen av reglering av befogenhet och dess användning kan gränsdragningen mellan informationsinhämtning med hjälp av en utomstående aktör och erhållande av uppgifter från en utomstående aktör dock ha varit olika vid olika tidpunkter. Utmaningen med gränsdragningen ökar ytterligare i fråga om den digitala miljön på grund av de nya servicekoncepten och nya typer av tjänsteleverantörer som uppstår i och med den tekniska utvecklingen. Övrig insamling av uppgifter kan grunda sig på myndighetens rätt till information och möjligheter att få information. Även användningen av öppna och kommersiella källor kan juridiskt ses som annan insamling av uppgifter.

Inhämtning och annan insamling av uppgifter uppfyller inte ett självändamål, utan uppgifter som inhämtats eller på annat sätt samlats in kan utnyttjas i myndigheternas egen verksamhet eller lämnas ut till andra aktörer. Till exempel uppgifter som inhämtats ge-

nom teknisk övervakning i samband med upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, gränsövervakning, tullövervakning eller territorialövervakning kan också användas vid bekämpning av brott. Uppgifterna kan användas i realtid eller i efterhand. Uppgifter som inhämtats genom teknisk övervakning kan också användas genom att kombinera dessa med uppgifter som lagrats i register. I gränsbevakningslagen och lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen föreskrivs till denna del uttryckligen om automatisk identifiering av personer i samband med gränskontroll och tullövervakning. Utlämnande av uppgifter till andra aktörer kan i sin tur innebära att uppgifter lämnas ut till andra myndigheter till exempel för tillståndsförvaltning, privata aktörer till exempel i säkerhetsrådgivningssyftet och till den högsta statsledningen för att stödja beslutsfattandet. De utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjer som den högsta statsledningen dragit upp utifrån de uppgifter den fått gäller i allmänhet inte vissa individer. Beslut om internationella sanktioner kan utgöra ett undantag från detta. Behandling av personuppgifter och sekretessbelagda uppgifter kan ske genom att ingripa i skyddet av personuppgifter och annat skydd av privatlivet hos de fysiska personer som är föremål för behandlingen av uppgifterna. Regleringen av säkerhetsmyndigheternas kunskapsbefogenheter har inte differentierats enligt olika säkerhetslagen.

Användning av befogenheter att påverka kan ske genom att ingripa i den personliga integriteten och friheten, rörelsefriheten och egendomsskyddet hos de fysiska personer som är föremål för befogenheterna. I fråga om befogenheter att påverka under normala förhållanden har myndigheten ytterst rätt att använda maktmedel för att förhindra överhängande brott eller andra farliga gärningar eller händelser. En form av användning av maktmedel under normala förhållanden om vilken det finns separata bestämmelser är ingripande i ett obemannat luftfartygs färd. Militära maktmedel kan användas i samband med trygghandet av statens territoriella integritet i anslutning till territorialövervakningen. Befogenhet att påverka handlar också om att förhindra användningen av teleadresser eller teleterminalutrustning. Bestämmelser om vilka befogenheter att påverka som står till förfogande i samband med utredning av brott finns i förundersökningslagen och tvångsmedelslagen.

Vid allvarliga störningar under normala förhållanden är de befogenheter att påverka som står till förfogande, utöver befogenheterna under normala förhållanden, avvärijande av fientlig verksamhet från en främmande stat eller en militär grupp utan beteckningar enligt territorialövervakningslagen genom användning av militära maktmedel samt förhindrande eller avbrytande av terroristbrott och andra brott med jämförbara verkningar genom användning av militära maktmedel. Sådan fientlig verksamhet som avses i territorialövervakningslagen är utöver militär verksamhet som är riktad mot eller sker på statens område även underrättelseverksamhet och elektroniska störningar som orättmätigt riktas mot objekt på statens område som är viktiga med tanke på landets säkerhet.

Under undantagsförhållanden är de befogenheter att påverka som står till förfogande, utöver befogenheterna under normala förhållanden och vid allvarliga störningar under normala förhållanden, avvärjande av väpnade angrepp eller motsvarande yttre hot genom att använda militära maktmedel och stridsåtgärder under krigstid. På avvärjande av en främmande stats väpnade angrepp och på stridsåtgärder under krigstid tillämpas utöver den nationella lagstiftningen även internationell rätt. I lagen om försvarstillstånd föreskrivs om sådana befogenheter att påverka som ingriper i den personliga friheten, rörelsefriheten, yttrandefriheten, mötes- och föreningsfriheten, egendomsskyddet samt rätten till arbete och näringsfrihet.

I säkerhetsmyndigheternas bestämmelser om användning av maktmedel kan det förutom påverkan i anslutning till myndigheternas tillsyns- eller brottsbekämpningsuppgifter eller uppgifter att skydda den nationella säkerheten även hänvisas till användning av maktmedel eller nödvärn i syfte att skydda myndighetens eller tjänstemannens egen verksamhet.

En separat fråga i sig är inhämtande av information, annan behandling av uppgifter eller påverkan som inte förutsätter att det finns uttryckligen föreskrivna befogenheter. Det kan vara fråga om myndighetsåtgärder som inte ingriper i fysiska personers grundläggande rättigheter, i samband med vilka man inte beslutar om individers intressen, rättigheter eller skyldigheter och som inte är förbjudna för andra än myndigheter. Myndighetsåtgärder som inte kräver befogenhet kan hänföra sig till kortvarig observation som genomförs inte med hjälp av en teknisk utrustning, övervakning som genomförs inte med hjälp av en teknisk utrustning, annan än kontinuerlig eller upprepad övervakning som utförs med hjälp av en teknisk utrustning, teknisk observation och teknisk övervakning som riktas endast mot andra än fysiska personer, behandling av andra uppgifter än personuppgifter eller sekretessbelagda uppgifter samt olika typer av informationspåverkan. Myndighetsåtgärder som riktar sig till främmande stater eller andra juridiska personer kan ske genom att indirekt ingripa även i fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter. Främmande stater kan i sin tur, beroende på det aktuella rättsliga förhållandet, vara privaträttsliga, förvaltningsrättsliga eller folkrättsliga subjekt.

Reglering av säkerhetsmyndigheternas befogenheter

En myndighet är skyldig att fullgöra sina lagstadgade uppgifter genom att utöva sina befogenheter. De uppgifter som föreskrivs en myndighet medför inga befogenheter för myndigheten, men myndighetens uppgifter begränsar användningen av dess befogenheter i enlighet med principen om ändamålsbundenhet.

Utgångspunkten för regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter är att befogenheterna är nödvändiga med tanke på myndighetens lagstadgade uppgifter. Till de befogenheter som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna hör därtill krav på en precis och tydligt avgränsad reglering av befogenheterna samt om godtagbarhet och proportionalitet vid ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna.

En tillräckligt precis och tydlig avgränsning av den reglering som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna är en förutsättning för att dess konsekvenser ska kunna förutses både med tanke på lagstiftaren och de potentiella objekten för användningen av befogenheterna. Regleringens exakthet och noggranna avgränsning påverkar både tolkningen och tillämpningen av regleringen. En vagare reglering än normalt kan kompenseras med särskilda kontroll- och övervakningsarrangemang, men även i detta fall krävs som grund för sådant domstolsprövningsförfarande och sådan laglighetsövervakning av utövandet av befogenheterna som är av verklig betydelse en tillräckligt precis och tydligt avgränsad lagstiftning.

Att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att det finns ett godtagbart skäl och ett välgående samhälleligt behov att ingripa med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet. Vid möjliggörande av ett ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med säkerhetsmyndigheternas verksamhet handlar det om en riskbedömning, som å ena sidan beaktar hur allvarligt det hot som ska avvärras är och å andra sidan hur sannolikt det är att det hot som ska avvärras förverkligas. Ju allvarligare eller mer sannolikt hotet är, desto mer godtagbart kan det vara att ingripa i en grundläggande fri- och rättighet. Ett proportionellt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att ingripandet är nödvändigt och förenligt med proportionalitetskravet. I ett sådant fall är det inte möjligt att uppnå målet för ingripandet med mindre ingripande metoder, och ingripandet går inte längre än vad som är motiverat med beaktande av vikten av det intresse som utgör orsaken till ingripandet i förhållande till den grundläggande rättighet som är föremål för ingripandet.

Vid regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter är det med tanke på både regleringens precision och tydliga avgränsning samt godtagbarheten och proportionaliteten av ingripandet i de grundläggande fri- och rättigheterna viktigt att definiera innehållet, personen och tidpunkten i föremålet för myndighetsåtgärden. Definitionen av innehållet omfattar den verksamhet som är föremål för myndighetsåtgärden och definitionen av personer de aktörer som är föremål för åtgärden. Definitionen när det gäller tid omfattar hur långt den verksamhet som är föremål för ingripandet förutsätts ha framskridit och i vilken grad sannolikheten förutsätts för att verksamheten förverkligas eller i samband med informationsinhämtning även i vilken grad sannolikhet för att verksamheten redan har genomförts.

Mer allmänt hållna definitioner av innehåll, personer och tid hos objektet för myndighetsåtgärden kan vara godtagbara och proportionerliga i samband med bekämpningen av allvarliga hot. I fråga om informationsinhämtning är det fråga om civil och militär underrättelseinhämtning som bedrivs för att inhämta information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten samt eventuellt även hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning som bedrivs för att inhämta information om allvarlig brottslighet. Civil och militär underrättelseinhämtning är till sin grundkaraktär kombinerande av svaga signaler och osäker information. Civil och militär underrättelseinhämtning kan fungera som stöd för beredskapen inför allvarliga störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden samt ge en förvarning om sådana. I fråga om påverkan kan det för sin del vara fråga om befogenheter som är tillgängliga särskilt vid allvarliga störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

Med tanke på att regleringen ska vara precis och tydligt avgränsad samt att ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbart och proportionerligt är det också viktigt att fastställa hur myndighetsverksamheten och myndighetsåtgärderna ska inriktas. Även om det egentliga föremålet för myndighetsverksamhet är en organisation kan verksamheten, beroende på den grund som används för inriktningen, riktas till organisationen via en person som är anställd vid eller medlem i organisationen. Myndighetsverksamhet kan också riktas till en organisation på ett sådant sätt att åtgärden de facto riktar sig både till organisationen och till en person som är anställd vid eller medlem i organisationen. Hur myndighetsverksamheten och myndighetsåtgärderna riktas kan också påverka risken hos annan verksamhet än den avsedda verksamheten eller hos andra aktörer än de avsedda aktörerna. Det är också av betydelse om det är enligt regleringen möjligt att inkludera begränsningar och villkor i beslut om utövande av befogenheter. I den digitala miljön är utmaningen att fastställa eventuella begränsningar och villkor som ska inkluderas i besluten om utövande av befogenheter både i regleringen och med stöd av den att samordna tekniska och juridiska aspekter. Det kan bland annat handla om vilken typ av information som finns i de olika nivåerna i kommunikationsnätet ur ett dataskyddsperspektiv, eller om hur exakt denna information är när den används som underlag för inriktning av myndighetsverksamhet och myndighetsåtgärder.

Hur godtagbart och proportionellt det är att ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna påverkas också av hur omfattande ingripandet i de grundläggande fri- och rättigheterna är och av kravet på integriteten hos kärnan i den grundläggande rättigheten. Frågan om integriteten hos kärnan i en grundläggande rättighet kan bli aktuell till exempel i samband med inhämtning av information om lokaler som används för permanent boende, behandling av känsliga personuppgifter och påverkan som äventyrar rätten till liv.

Till regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter hör också frågan om rättskyddsarrangemang som gäller utövandet av befogenheter. I samband med säkerhetsmyndigheternas verksamhet fattas i allmänhet inga överklagbara förvaltningsbeslut. Därför har förfarandet med domstolstillstånd i anslutning till utövandet av befogenheter och laglighetsövervakningen av utövandet av befogenheter en särskild betydelse med tanke på rättsskyddet för dem som är föremålen för utövandet av befogenheterna. Med tanke på rättsskyddet för dem som omfattas av säkerhetsmyndigheternas befogenheter är det också av betydelse att partsoffentligheten i myndighetsverksamheten, i synnerhet när det gäller kontinuerlig organisationsverksamhet, har begränsats. De viktigaste begränsningarna i fråga om informationsinhämtning gäller i synnerhet civil och militär underrättelseverksamhet samt eventuellt även planerad hotbaserad kriminalunderrättelseverksamhet. Objekten, metoderna och prestationsförmågan inom den civila och militära underrättelseinhämtningen är omfattande och långvarigt sekretessbelagda.

Tolkning och tillämpning av regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter

Tolkningen av regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter sker i enlighet med de allmänna lärorna om lagtolkningen och rättskällorna. När regleringen tillämpas jämförs de fakta som gäller i respektive fall med innehåll i regleringen som fastställts vid behov genom tolkning.

Utgångspunkten vid tillämpningen av regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter är att det är nödvändigt att använda befogenheterna för att fullgöra myndighetens lagstadgade uppgifter. När bestämmelserna tillämpas ska man beakta de allmänna principerna för myndigheternas verksamhet samt de allmänna och behörighetsspecifika särskilda förutsättningarna för användningen av myndigheternas befogenheter.

Allmänna principer för säkerhetsmyndigheternas verksamhet är respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet samt principen om ändamålsbundenhet. Proportionalitetsprincipen omfattar också ett krav på bedömning av sannolikheten för att användningsändamål ska lyckas när man överväger att utöva befogenheter. Principen om minsta olägenhet omfattar också principen om den lindrigaste metoden, det vill säga kravet på att metoden ska användas i sista hand. Iakttagandet av proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet påverkas också av i vilket utsträckning åtgärderna ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Allmänna principer för behandlingen av personuppgifter är kravet på lagenlighet, ändamålsbundenhet, relevanskravet och kravet på felfrihet.

De allmänna och särskilda förutsättningarna för utövandet av säkerhetsmyndigheternas befogenheter gäller den verksamhet och de aktörer som är föremål för myndighetsverksamheten samt den fas i genomförandet av verksamheten och sannolikheten för att verksamheten genomförs, det vill säga myndighetsverksamhetens innehållsmässiga, personella och tidsmässiga inriktning. Även sättet att inrikta myndighetsverksamheten och myndighetsåtgärderna samt hur dessa faktiskt inriktas är av betydelse. Myndighetsverksamheten och myndighetsåtgärderna kan utöver den avsedda verksamheten och de avsedda aktörerna i själva verket även gälla andra verksamheter eller aktörer än de avsedda. I fråga om inhämtande och annan insamling av uppgifter kan det vara fråga om insamling av uppgifter om utomstående eller andra uppgifter som är onödiga med tanke på syftet med insamlingen, även om sådana uppgifter ska i princip raderas.

Efterlevnaden av de allmänna principerna för myndigheternas verksamhet samt uppfyllandet av de allmänna och särskilda förutsättningarna för utövande av myndigheternas befogenheter kan stödjas genom att olika begränsningar och villkor införs i beslut om utövande av befogenheter samt genom att dessa begränsningar och villkor iakttas. I fråga om inhämtande och annan insamling av uppgifter kan begränsningarna och villkoren gälla både insamlingen av uppgifter och den fortsatta behandlingen av de insamlade uppgifterna. Screeningen av uppgifter som ska behandlas manuellt kan automatiseras och i detta sammanhang kan eventuellt också artificiell intelligens användas. Automatiserad radering av uppgifter som är onödiga med tanke på syftet med insamlingen av uppgifter stöder i sig skyddet av personuppgifter, men det kan också vara förknippat med utmaningar med tanke på å ena sidan icke-diskriminering av screeningen och å andra sidan tillgången till manuell behandling av alla uppgifter som behövs för syftet med insamlingen.

Regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter tillämpas förutom på säkerhetsmyndigheternas eget beslutsfattande även på det möjliga domstolstillstånds-förfarandet för förhandsgodkännande i anslutning till användningen av befogenheter samt i samband med laglighetsövervakning av utövandet av befogenheter som utövas proaktivt, i realtid och retroaktivt. I domstolstillstånds-förfarandet är det fråga om kontroll av typen ex ante, som också kan omfatta inkluderande av begränsningar och villkor i beslut om domstolstillstånd. I laglighetsövervakningen i realtid kan det vara fråga om övervakning av typerna ex ante eller ex durante över myndigheternas egna beslut och eventuella myndigheternas beslut som kompletterar domstolstillstånd samt övervakning av inkluderande begränsningar och villkor i sådana beslut. Laglighetsövervakning i realtid kan också handla om ex durante övervakning av verkställandet av domstolstillståndsbeslut och myndighetsbeslut samt av iakttagandet av begränsningar och villkor som ingår i sådana beslut. I den retroaktiva laglighetsövervakningen är det fråga om övervakning av typen ex post av verkställande av domstolstillståndsbeslut och myndighetsbeslut samt av iakttagandet av begränsningar och villkor som ingår i sådana beslut.



Arbetsfördelning mellan säkerhetsmyndigheterna samt styrning, ledning och tillsyn över säkerhetsmyndigheternas verksamhet i ett föränderligt säkerhetsläge

Organisering av säkerhetsmyndigheternas verksamhet

Organiseringen av säkerhetsmyndigheternas verksamhet handlar om att fastställa myndigheternas uppgifter, behörigheter och befogenheter.

Övervakningsuppgifterna hör i fråga om upprätthållande av allmän ordning och säkerhet till polisens, i fråga om tullövervakning till Tullens, i fråga om gränsövervakning till Gränsbevakningsväsendets samt i fråga om territorialövervakning till Försvarens, Gränsbevakningsväsendets, polisens och Tullens uppgifter. Brottsbekämpningsuppgiften hör till polisens, som verkar som allmän myndighet inom brottsbekämpningen, samt till Tullens, Gränsbevakningsväsendets och Försvarens uppgifter. Att skydda den nationella säkerheten hör i fråga om civil och militär underrättelseinhämtning till Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas uppgifter, i fråga om förhindrande och avbrytande av terroristbrott och andra brott som till sina verkningar kan jämföras med dem till polisens uppgifter samt i fråga om avvärjande av fientlig verksamhet, avvärjande av väpnade angrepp och stridsåtgärder under krigstid till Försvarens och Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Civil och militär underrättelseinhämtning har ett nära samband med brottsbekämpningen i fråga om statliga landsförräderi- och hög-

förräderibrott, terroristbrott och organiserad brottslighet. Skyddspolisen och de militära underrättelsemyndigheterna har utöver sina uppgifter för civila och militära underrättelseinhämtning även i uppgift att förhindra och avslöja brott som hotar landets försvar eller nationella säkerhet, men inte i uppgift att utreda sådana brott.

Säkerhetsmyndigheternas behörighet handlar om saklig, funktionell och regional behörighet. Den sakliga behörigheten kan påverkas av karaktären av säkerhetshot och hos de åtgärder som vidtas för att bekämpa säkerhetshot samt av säkerhetsläget. Den funktionella behörigheten hänför sig till arrangemangen för säkerhetsmyndigheternas styrning och ledning. Särskilda bestämmelser om funktionell behörighet gäller bland annat utövande av befogenheter för informationsinhämtning när det gäller civil, militär och kriminalunderrättelseinhämtning, utövande av befogenheter för att påverka i samband med övervaknings- och brottsbekämpningsuppgifter och användning av militära maktmedel, utländsk verksamhet som riktas mot eller genomförs på en främmande stats område och internationellt myndighetssamarbete samt övergång till allvarliga störningar under normala förhållanden och undantagsförhållanden. Då kan det utöver en tjänsteman i förmansställning eller en domstol också vara fråga om att koppla in chefsämberget, ministeriet, statsrådet, republikens president eller riksdagen i beslutsfattandet. Den regionala behörigheten omfattar utöver inrikesverksamhet och därtill hörande bestämningar av verksamhetsområden även utlandsverksamhet och internationellt myndighetssamarbete. Utlandsverksamhet kan innebära användning av befogenheter för informationsinhämtning eller påverkan i samband med civil och militär underrättelseinhämtning, gränsövervakning, territorialövervakning, avvärjande av fientlig verksamhet, avvärjande av väpnade angrepp samt stridsåtgärder under krigstid. Det kan då vara fråga om att agera under normala förhållanden, vid allvarliga störningar under normala förhållanden eller under undantagsförhållanden. I samband med brottsbekämpning är verksamhet utomlands möjlig endast inom ramen för det internationella myndighetssamarbetet med staten i fråga.

Principiellt är fördelningen av uppgifter och behörigheter mellan civila och militära myndigheter särskilt viktig. Militära myndigheter är Försvarsmakten och för en del av sina uppgifter Gränsbevakningsväsendet. För en del av sina uppgifter är Gränsbevakningsväsendet en civil myndighet.

Till militärmyndigheternas tillsynsuppgifter hör territorialövervakning.

Till militärmyndigheternas brottsbekämpningsuppgifter hör att av militärunderrättelsemyndigheter förhindra och avslöja olaglig militär underrättelseverksamhet och sådana brott som annars kan hota försvaret, stats- och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet samt att av andra militära myndigheter än militära underrättelsemyndigheter förhindra, avslöja och utreda militära brott.

Till de militära underrättelsemyndigheternas uppgifter att skydda den nationella säkerheten hör militär underrättelseinhämtning på strategisk nivå som stöder den högsta statsledningens beslutsfattande samt militär underrättelseinhämtning på operativ nivå som stöder utförandet av Försvarsmaktens uppgifter. Föremål för militär underrättelseinhämtning är militär verksamhet samt en främmande stats verksamhet eller annan verksamhet som allvarligt hotar försvaret eller äventyrar samhällets vitala funktioner. Det är i synnerhet fråga om en främmande stats militära och därmed jämförbara organiserade truppers verksamhet och beredning av verksamheten. Till uppgifter av andra militära myndigheter än militära underrättelsemyndigheter att skydda den nationella säkerheten hör att avvärja fientlig verksamhet, avvärja väpnade angrepp och stridsåtgärder under krigstid. Föremål för avvärjande av fientlig verksamhet är militär verksamhet i en främmande stat eller i en militär grupp utan beteckningar. Föremål för avvärjande av ett väpnat angrepp är ett väpnat angrepp eller ett motsvarande yttre angrepp. Förvarstillstånd enligt lagen om förvarstillstånd som påverkar militärmyndigheternas befogenheter kan verkställas under krigstid och vid därmed jämförbara interna våldsamma orosmoment som allvarligt påverkar upprätthållandet av den allmänna ordningen och som syftar till att upphäva eller ändra det statsskick som föreskrivs i grundlagen.

Militärmyndigheternas inhämtande av information och utövande av påverkan gäller i första hand militär verksamhet eller en främmande stats eller någon annan parts verksamhet som hotar det militära försvaret. Med tanke på fördelningen av uppgifter och behörigheter mellan civila och militära myndigheter kan det lämna mer rum för tolkning sådana militära myndigheters inhämtande av information eller utövande av påverkan som inte direkt anknyter till sådan verksamhet. Föremål för myndighetsverksamhet kan då vara sådan verksamhet som inte bedrivs av en främmande stats väpnade styrkor och som inte hotar det militära försvaret utan äventyrar samhällets vitala funktioner endast till övriga delar, och i extrema fall statens interna verksamhet som hotar den lagliga stats- och samhällsordningen och som orsakar undantagsförhållanden enligt lagen om förvarstillstånd. Utmaningar med tanke på fördelning av uppgifter och behörigheter mellan civila myndigheter och militära myndigheter är också att de civila myndigheternas möjligheter att verka utomlands på annat sätt än inom ramen för det internationella myndighetssamarbetet med staten i fråga främst begränsas till civil underrättelseverksamhet. Utmaningar i fråga om säkerhetshot är även cyberverksamhet med extrema konsekvenser som närmar sig militär verksamhet samt i fråga om åtgärder för att bekämpa säkerhetshot i extrema fall användning av cybermaktmedel som närmar sig användning av militära maktmedel.

Säkerhetsmyndigheternas uppgifter kan delvis vara parallella och deras befogenheter och prestationsförmåga delvis parallella eller komplettera varandra. Syftet med parallella uppgifter kan också vara att decentralisera inflytandet mellan olika säkerhets-

myndigheterna och dem som styr dem. Att uppgifterna och befogenheterna är parallella kan i bästa fall leda till en effektiv resursanvändning och i värsta fall till ineffektivitet i resursanvändningen. Effektiviteten i resursanvändningen kan hänföra sig till en helhet som består av uppgifter som är kopplade till varandra eller till vissa tilläggsuppgifter som myndigheten utför i samband med utförandet av myndighetens grundläggande uppgifter eller till centraliseringen av anskaffningar av specialmateriel och specialutrustning. En ineffektiv användning av resurserna kan i sin tur hänföra sig till onödigt överlappande verksamhet som gäller genomförandet av myndigheternas parallella uppgifter, fragmentering av lägesbilden i samband med verksamhet eller deloptimeringen av resursanvändningen. Parallella uppgifter förutsätter i varje fall samordning av myndigheternas verksamhet. I synnerhet tilläggsuppgifter som avviker från myndighetens grundläggande uppgifter förutsätter tillräckliga anvisningar, dokumentering och övervakning av verksamheten samt krav på yrkesskicklighet i anslutning till specialisering enligt objekt, metod eller prestationsförmåga som eventuellt ställs på de tjänstemän som deltar i verksamheten. Uppnåendet av yrkesskickligheten kan i praktiken förutsätta erfarenhet av att sköta ett tillräckligt antal ärenden.

I den inhemska samverkan och övriga samarbetet mellan säkerhetsmyndigheterna är det fråga om att samordna genomförandet av myndigheternas parallella uppgifter och användningen av parallella eller kompletterande befogenheter samt stödja en annan myndighets verksamhet. Stöd för en annan myndighets verksamhet kan innebära handräckning eller annan hjälp till en annan myndighet. Vid regelrätt handräckning som förutsätter bestämmelser om handräckning stöder den myndighet som ger handräckning utförandet av en annan myndighets uppgift genom att utöva sin befogenhet som den andra myndigheten saknar eller vidtar en enskild åtgärd som ingår i utövandet av en annan myndighets befogenheter på dennes vägnar. Att ge annan hjälp kan till exempel innebära att materiel, utrustning, lokaler, personalresurser och specialsakkunnigtjänster tillfälligt överläts till en annan myndighet. I extrema fall kan handräckning vara sådan handräckning som Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet ger polisen och som innefattar användning av militära maktmedel för att förhindra eller avbryta terroristbrott och andra brott med jämförbara verkningar. Vid användningen av militära maktmedel är det också då fråga om polisens användning av maktmedel. Gränsbevakningsväsendet kan dessutom ställa materiel, personer och specialsakkunnigtjänster till polisens förfogande bland annat för att bekämpa brott som begås i terroristiskt syfte samt för att splittra en folksamling som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten. Den mest genomgripande samverkan och övriga samarbetet mellan säkerhetsmyndigheterna möjliggörs av lagen om samarbete mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet.

Det internationella samarbetet kring säkerhetsmyndigheternas inhämtande av information, informationsutbyte och påverkan samt uppgiftsfördelningen och samarbetet mellan

de inhemska säkerhetsmyndigheterna i anslutning till detta kan medföra utmaningar, eftersom säkerhetsmyndigheternas verksamhet har organiserats på olika sätt i olika stater. Det kan till exempel vara fråga om olika uppgiftsfördelning mellan civila och militära myndigheter samt brottsbekämpande myndigheter och underrättelsemyndigheter. När det gäller underrättelsemyndigheterna har säkerhetspolis-, säkerhetstjänst- och underrättelsetjänstuppgifterna samt inrikes- och utrikesverksamheten kunnat organiseras på olika sätt. Säkerhetspolisens uppgifter omfattar också utredning av brott som hotar den nationella säkerheten. Säkerhetstjänstuppgifterna hänför sig till statens interna hot och underrättelsetjänstuppgifterna till statens externa hot. Säkerhetstjänsternas verksamhet i hemlandet stöder säkerhetsmyndigheternas verksamhet och underrättelsetjänsternas verksamhet i utlandet stöder beslutsfattandet inom den högsta statsledningen. Säkerhetspolisens och säkerhetstjänstens verksamhet har ett nära samband med brottsbekämpningen i fråga om statliga landsförräderi- och högförräderibrott, terroristbrott och organiserad brottslighet.

Styrning och ledning av säkerhetsmyndigheternas verksamhet

Den föränderliga säkerhetsmiljön påverkar informationsbehovet hos den högsta statsledningen som leder utrikespolitiken, det vill säga republikens president och statsrådet, samt de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska riktlinjer som den högsta statsledningen gör utifrån den information den fått bland annat av säkerhetsmyndigheterna. Med tanke på beslutsystemet är snabbt föränderliga situationer särskilt besvärliga. Å ena sidan kan säkerhetsmyndigheternas internationella samarbete och utlandsverksamhet stödja den högsta statsledningens utrikespolitiska mål eller också ha andra utrikespolitiska konsekvenser. Säkerhetsmyndigheternas användning av militära maktmedel och övergång till allvarliga störningssituationer under normala förhållanden eller undantagsförhållanden kan även ha samhällspolitiska aspekter.

I säkerhetsmyndigheternas styrnings- och ledningssystem är det fråga om administrativ styrning och operativ ledning av ministerier, centrala ämbetsverk och ämbetsverk samt delar av dessa. Styrning och ledning kan innebära horisontell samordning av olika aktörers verksamhet samt vertikal definition av varje aktörs uppgifter och anvisande av resurser för varje aktör i anslutning också till samordningen av olika aktörers verksamhet.

Varje minister och ministerium svarar inom sitt ansvarsområde både för beredningen av ärenden som hör till statsrådet och för att förvaltningen fungerar som sig bör. Ministerierna samarbetar vid behov vid beredningen av ärenden. För ordnandet av samarbetet svarar det ministerium till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. En egen fråga är det att till statsministerns uppgifter hör att leda statsrådets verksamhet och

samordna beredningen och behandlingen av ärenden som hör till statsrådet samt att till statsrådets kanslis ansvarsområde hör att bistå statsministern i den allmänna ledningen av statsrådet. Vid organiseringen av samarbetet mellan ministerierna samt vid samordningen av beredningen och behandlingen av ärenden som hör till statsrådet kan det i anslutning till samhällets vitala funktioner och försörjningsberedskapen vara fråga om en mer omfattande samordning av myndigheternas verksamhet än vara säkerhetsmyndigheternas verksamhet. De samhällsfunktioner som stöder det militära försvaret handlar om det landets övergripande försvar, medan de ännu bredare samhällsfunktionerna handlar om den övergripande säkerheten.

Det ministerium som administrativt styr säkerhetsmyndigheternas informationsinhämtning är inrikesministeriet i fråga om den civila underrättelseinhämtning som Skyddspolisens bedriver och försvarsministeriet i fråga om den militära underrättelseinhämtning som de militära underrättelsemyndigheterna bedriver. Inom civil och militär underrättelseverksamhet är det fråga om civil och militär underrättelseinhämtning på strategisk nivå som stöder beslutsfattandet inom den högsta statsledningen samt civil underrättelseinhämtning på operativ nivå som riktar sig mot terrorism, civil kontraunderrättelseinhämtning på operativ nivå som riktar sig mot utländsk underrättelseverksamhet, militär underrättelseinhämtning på operativ nivå som riktar sig mot främmande staters väpnade styrkors verksamhet och beredning av verksamheten och militär kontraunderrättelseinhämtning på operativ nivå som riktar sig mot underrättelseverksamhet mot försvaret. I styrningen av den civila och militära underrättelseverksamhet på strategisk nivå ska republikens presidents samt statsrådets och alla ministeriers behov av information beaktas. I fråga om polisens och Gränsbevakningsväsendets kriminalunderrättelseinhämtning är det inrikesministeriet, i fråga om Tullens kriminalunderrättelseinhämtning finansministeriet och i fråga om Försvarsmaktens kriminalunderrättelseinhämtning försvarsministeriet som administrativt styr verksamheten. För polisens och Gränsbevakningsväsendets del är inrikesministeriet det ministerium som administrativt styr säkerhetsmyndigheternas påverkansverksamhet, för Tullens del är det finansministeriet och för Försvarsmaktens del är det försvarsministeriet.

I samband med militärmyndigheternas administrativa styrning och operativa ledning görs åtskillnad mellan administrativa ärenden och operativa militära kommandomål. Den högsta beslutanderätten i fråga om den administrativa styrningen av militärmyndigheternas verksamhet innehas av försvarsministeriet eller inrikesministeriet och statsrådet samt i fråga om den operativa ledningen av kommandören för Försvarsmakten eller chefen för Gränsbevakningsväsendet och republikens president. Republikens president har dessutom beslutanderätt i vissa militära utnämningsärenden som hänför sig till den administrativa styrningen av militärmyndigheternas verksamhet. Republikens president avgör

inte militära kommandomål och militära utnämningsärenden i sina uppgifter i anslutning till ledningen av utrikespolitiken, utan i sin roll som Försvarsmaktens överbefälhavare. Republikens president fattar i regel beslut i militära kommandomål utanför statsrådet. Presidenten kan dock på eget initiativ eller på förslag av försvarsministern eller inrikesministern överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet utan statsrådets förslag till avgörande. Militära utnämningsärenden avgörs av republikens president, beroende på vilken nivå tjänsten har, i statsrådet utifrån statsrådets förslag till avgörande eller utanför statsrådet. Republikens president fattar beslut i militära kommandomål och militära utnämningsärenden i statsrådet på föredragning av försvarsministern eller inrikesministern. Republikens president fattar utanför statsrådet beslut i militära kommandomål som gäller Försvarsmakten på föredragning av försvarsministern eller kommendören för Försvarsmakten beroende på ärendets art, i militära kommandomål vid Gränsbevakningsväsendet på föredragning av inrikesministern, i militära utnämningsärenden vid Försvarsmakten på föredragning av kommendören för Försvarsmakten och i militära utnämningsärenden vid Gränsbevakningsväsendet på föredragning av inrikesministern. Försvarsministern har i fråga om ärendets art rätt eller skyldighet att närvara när republikens president avgör Försvarsmaktens militära kommandomål utanför statsrådet på föredragning av kommendören för Försvarsmakten och när republikens president avgör militära utnämningsärenden utanför statsrådet. Dessutom har statsministern rätt att närvara när republikens president avgör ett militärt kommandomål utanför statsrådet. Kommendören för Försvarsmakten, som leder Försvarsmakten, och chefen för Gränsbevakningsväsendet, som leder Gränsbevakningsväsendet vid inrikesministeriet, har en ställning som avviker från den normala ställningen som chef för ett centralt ämbetsverk. Huvudstaben, som lyder under kommendören för Försvarsmakten, är Försvarsmaktens ledningsstab. Staben för Gränsbevakningsväsendet, som lyder under chefen för Gränsbevakningsväsendet, är Gränsbevakningsväsendets ledningsstab och samtidigt inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Den biträdande chefen för Gränsbevakningsväsendet, som leder staben för Gränsbevakningsväsendet, är samtidigt avdelningschef för inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Till skillnad från ämbetsverkens normala självständighet kan chefsämbetena inom säkerhetssektorn utöver eventuell rätt att förbehålla sig beslutanderätten i administrativa eller operativa ärenden även ha behörighet i anslutning till den operativa ledningen av de ämbetsverk och tjänstemän vid dessa ämbetsverk som lyder under dem.

Den administrativa styrningen och den operativa ledningen av säkerhetsmyndigheternas verksamhet är särskilt utmanande i snabbt föränderliga situationer. I fråga om ledningen betonas under normala förhållanden myndighetens fältlednings bedömningar från fall till fall av huruvida förutsättningarna för användning av befogenheter uppfylls. I allvarliga störningssituationer under normala förhållanden och under undantagsförhållanden

flyttas tyngdpunkten till sådana myndighetens allmänna lednings bedömningar av kraven i en mer omfattande helhetssituation som kan påverka innehållet, personligheten och tidpunkten för de befogenheter på så sett som den reglering som tillämpas i dessa situationer möjliggör. Den operativa ledningen av civila myndigheter och den operativa ledningen av militära myndigheter skiljer sig från varandra i fråga om befälsrätt och befälshierarki. Ett särdrag i ledningen av militärmyndigheternas verksamhet är att ledningen omfattar såväl tjänstemän som beväringar och reservister som fullgör sin värnplikt.

Skydd av en demokratisk rättsstat och dess system för grundläggande fri- och rättigheter i ett föränderligt säkerhetsläge

Att upprätthålla den nationella säkerheten innebär att skydda en demokratisk rättsstat och dess system för grundläggande fri- och rättigheter. När de nationella grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses, tillgodoses i allmänhet också motsvarande internationella mänskliga rättigheter.

Även i ett föränderligt säkerhetsläge bör en godtagbar balans kunna bibehållas mellan myndighetsverksamhetens effektivitetskrav och olika rättsskyddsaspekter. Att bestämmelserna om säkerhetsmyndigheternas befogenheter är tillräckligt precisa och tydligt avgränsade har en central betydelse för att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för de fysiska personer som är föremål för myndighetsverksamheten.

Den demokratiska rättsstatens och dess system för grundläggande fri- och rättigheters kristållighet tryggas av parlamentarismen och de tillhörande kraven på kvalificerad majoritet för ändring av grundlagen samt av tredelningen av de statliga uppgifterna som det viktigaste i checks and balances -arrangemanget. En tillräckligt precis och tydligt avgränsad reglering av säkerhetsmyndigheternas befogenheter utgör också grunden för demokratin i stats- och samhällsordningen och rättsstatsprincipen.

Syftet med laglighetsövervakning är att stödja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna för fysiska personer som är föremål för myndighetsverksamhet. Syftet med parlamentarisk styrning och övervakning är att stödja demokratin i stats- och samhällsordningen och rättsstatsprincipen.

Betydelsen av styrningen, ledningen och övervakningen av säkerhetsmyndigheternas verksamhet med avseende på demokratin i stats- och samhällsordningen och rättsstatsprincipen understryks i fråga om informationsinhämtning i samband med de civila och militära underrättelsemyndigheternas verksamhet som stöder den högsta statsledningens beslutsfattande samt i fråga om påverkan i samband med militärmyndigheternas verksamhet som organiserats, utrustats och beväpnats för den militära verksamheten under undantagsförhållanden. När det gäller militärmyndigheternas verksamhet är användningen av militära myndigheter för att bekämpa hot inom staten särskilt känslig.

Målet att trygga demokratin i stats- och samhällsordningen och rättsstatsprincipen kan påverka vilken roll statsrådet, ministerierna och de centrala ämbetsverken ges när det gäller att styra säkerhetsmyndigheternas verksamhet. Påverkansförhållandet mellan säkerhetsmyndigheterna och de instanser som styr dem kan vara dubbelriktat. De instanser som styr säkerhetsmyndigheterna påverkar säkerhetsmyndigheternas verksamhet och säkerhetsmyndigheterna kan i sin tur påverka verksamheten hos dem som styr dem. I fråga om underrättelseverksamheten gäller dubbelriktad påverkan en process där de underrättelseuppgifter på operativ nivå som inhämtats i enlighet med de tyngdpunkterna som den högsta statsledningen har definierat omvandlas till underrättelseanalyser på strategisk nivå som stöder den högsta statsledningens beslutsfattande och som kan påverka objektiviteten i hotbedömningarna i anslutning till processens olika skeden.

Skyddandet av den nationella säkerheten för att trygga demokratin i stats- och samhällsordningen och rättsstatsprincipen både vid informationsinhämtning och avvärijande av påverkan är utmanande i den nuvarande informationsmiljön, där uppgifterna i sig är lättare tillgängliga än tidigare, men det samtidigt kan vara svårare än tidigare att säkerställa uppgifternas riktighet. I den nuvarande informationsmiljön betonas också de privata företagens roll som innehavare och utnyttjare av information samt den eventuella kopplingen mellan kommersiella och statliga intressen i anslutning till den.



Utmaningar i anslutning till allvarliga störningar under normala förhållanden

Regleringen av säkerhetsmyndigheternas befogenheter och fördelning av säkerhetsmyndigheternas uppgifter och behörigheter medför utmaningar på grund av de ovan beskrivna utsuddade gränserna mellan olika säkerhetshot och åtgärder för att bekämpa säkerhetshot. I fråga om säkerhetshot kan den utsuddade gränsen ha att göra med både hoten och aktörerna bakom hoten. Till följd av att gränserna mellan säkerhetshoten och åtgärderna för att bekämpa säkerhetshoten har suddats ut suddas också gränsen mellan normala förhållanden och undantagsförhållanden ut.

För allvarliga störningar under normala förhållanden kan det vara nödvändigt att ge säkerhetsmyndigheterna befogenheter som är effektivare än befogenheterna under normala förhållanden. Sådana effektivare befogenheter kan gälla både informationsinhämtning och påverkan. I fråga om informationsinhämtning kan det i synnerhet vara fråga om befogenheter för civil och militär underrättelseinhämtning samt eventuellt även för planerad hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning. Befogenheter som inte hänför sig till undantagsförhållanden ska stiftas med iakttagande av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Liksom avvärjandet av en främmande stats väpnade angrepp och stridsåtgärder under krigstid ska befogenheterna vid allvarliga störningar under normala förhållanden bedömas även ur ett internationellt rättsperspektiv. De allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna tryggar ställningen för fysiska personer som är eller blir föremål för utövandet av befogenheter och den internationella rätten tryggar ställningen för främmande stater som är föremål för utövandet av befogenheter. När det gäller främmande stater handlar det om en tillåtelse att ingripa i deras suveränitet för att skydda den egna statens suveränitet. Väpnade attacker är uttryckligen förbjudna enligt internationell rätt. Enligt internationell rätt är det uttryckligen tillåtet att försvara sig mot väpnade attacker. Internationellt rättsligt kontroversiella är förebyggande attacker för att avvärja väpnade attacker mot den egna staten och humanitära interventioner för att trygga tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna för personer som vistas i en främmande stat. Den användning av våld som bemyndigats av Förenta nationernas säkerhetsråd är en separat fråga i sig.

Frågan om fördelningen av uppgifter och behörigheter mellan civila och militära myndigheter blir aktuell särskilt vid allvarliga störningar under normala förhållanden. Utöver olika åtgärder för att avvärja säkerhetshot är det fråga om ledningsarrangemangen för säkerhetsmyndigheternas verksamhet samt den relaterade befälsrätten och befälshierarkierna i snabbt föränderliga situationer där bedömningarna av dels från fall till fall, dels av en mer omfattande helhetssituation, måste samordnas. I snabbt föränderliga situationer kan beslutsfattandet i anslutning till informationsinhämtning samt påverkan och avvärjandet av påverkan som grundar sig på informationsinhämtning också effektiviseras genom partiell automatisering och i samband med denna automatisering kan även artificiell intelligens utnyttjas. Fördelningen av uppgifter och behörigheter mellan civila och militära myndigheter kan också påverkas av att andra än tjänstemän har möjlighet att delta i utövandet av myndigheternas befogenheter i olika säkerhetssituationer.

Liksom befogenheterna under undantagsförhållanden omfattar befogenheter vid allvarliga störningssituationer under normala förhållanden som är effektivare än befogenheterna under normala förhållanden beslutsfattande som konstaterar förekomsten säkerhetssituationen i fråga existerar och närmare beslutsfattande som gäller användningen av befogenheterna och som är separat från detta. Ett beslut som konstaterar förekomsten av allvarliga störningar under normala förhållanden och samtidigt möjliggör användningen av befogenheterna för allvarliga störningar under normala förhållanden är samhällspolitiskt viktigt. Om beslutsfattande som gäller möjliggörande av användning av militära maktmedel vid allvarliga störningar under normala förhållanden föreskrivs i fråga om den handräckning som Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet ger polisen i lagen om Försvarsmaktens handräckning till polisen och i gränsbevakningslagen samt i fråga om territorialövervakning i territorialövervakningslagen. Användningen av militära maktmedel kan också hänföra sig till sådant internationellt bistånd, internationellt samarbete och annan internationell verksamhet om vars beslutsfattande det föreskrivs i lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samarbete eller annan internationell verksamhet och i lagen om militär krishantering. Om beslutsfattande som gäller konstaterande av undantagsförhållanden föreskrivs i beredskapslagen och i lagen om försvarstillstånd. Vid mer ingående beslutsfattande om utövande av befogenheter ska utöver en juridisk bedömning av om förutsättningarna för utövandet av befogenheter uppfylls även en ändamålsenlig bedömning av de positiva eller negativa konsekvenser som utövandet av befogenheterna medför göras. I synnerhet i samband med användningen av befogenheter vid allvarliga störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden kan sådana konsekvenser också ha utrikes- eller samhällspolitisk betydelse.

Det kan också vara nödvändigt att koppla särskilda rättsskyddsarrangemang till användningen av befogenheter vid allvarliga störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden. Det kan till exempel vara fråga om föregripande domstolskontroll av användningen av vissa befogenheter samt proaktiv, samtidig och retroaktiv laglighetsövervakning av användningen av befogenheter.





Behandling av underrättelsetillsyns- ombudsmannens sjätte årsberättelse

Underrättelsetillsynsombudsmannen gav en sjätte berättelse om sin verksamhet under år 2024 (B 15/2025 rd) till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet 30.5.2025. Underrättelsetillsynsombudsmannen överlämnade därtill en sekretessbelagd utredning om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet under år 2024 till riksdagens underrättelsetillsynsutskott som komplement till berättelsen.

Riksdagen förde en remissdebatt om berättelsen 2.9.2025 och översände ärendet till underrättelsetillsynsutskottet.

Av de sakkunnigutlåtanden som underrättelsetillsynsutskottet hade hört med anledning av berättelsen framfördes kritiska observationer endast i riksdagens justitieombudsmannens utlåtande. Underrättelsetillsynsombudsmannen framförde i sitt utlåtande sitt bemötande av justitieombudsmannens anmärkningar. I underrättelsetillsynsombudsmannens utlåtande behandlades sårbarheten i underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens verksamhet, underrättelsetillsynsombudsmannens ställföreträdararrangemang, föregripande laglighetsövervakning, användning av laglighetsövervakningspåföljder, dokumentering av tillsynsåtgärder, utnyttjande av underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att söka ändring, utförande av underrättelsetillsynsombudsmannens och biträdande dataombudsmannens gemensamma inspektioner och dokumentering av dem samt möjligheten att i inkludera i underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse de ställningstaganden som framförs i det sekretessbelagda komplementet till årsberättelsen. De offentliga utlåtandena till underrättelsetillsynsutskottet har publicerats på riksdagens webbplats. Underrättelsetillsynsombudsmannens utlåtande har även publicerats på underrättelsetillsynsombudsmannens webbplats.

Underrättelsetillsynsutskottet gav sitt betänkande om berättelsen (UndUB 1/2025 rd) 12.12.2025. Utskottet konstaterade att underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens övervakningsverksamhet under år 2024 har varit god och omfattande. Utskottets övriga centrala observationer gällde samarbetet mellan underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen och de universitet som bedriver forskning och undervisning i underrättelse, de innehållsmässiga förhållandena mellan den offentliga årsberättelsen och den sekretessbelagda utredningen till utskottet, den föregripande övervakningens allmänna nivå, underrättelsetillsynsombudsmannens ställföreträdandearrangemang, underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens juridiska och tekniska sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna samt resursernas tillräcklighet i underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen.

Riksdagen godkände 12.2.2026 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 tillsynsmetoder.
- 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 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 ställningstaganden

Givna utlåtanden

Under berättelseåret gav underrättelsetillsynsombudsmannen följande utlåtanden:

- Utkast till regeringens proposition om arkivering och ändring av lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen
- Utkast till regeringens proposition om ändring av regleringen av biometriska uppgifter i polisens och Migrationsverkets register
- Eventuella behov av att ändra sekretessgrunderna i offentlighetslagen
- Regeringens proposition om förslag till lag om ändring av lagen om försvarsmakten och till lagar som har samband med den (internationellt samarbete i anslutning till radiosignalspaning)
- Utkast till regeringens proposition om ändring av lagstiftningen om polisens informationsutbyte
- Utkast till regeringens proposition om ändringar i lagstiftningen inom justitieministeriets förvaltningsområde i anslutning till totalreformen av dataskyddslagstiftningen
- Utkast till regeringens proposition om ändring av dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och i samband med upprätthållandet av den nationella säkerheten (administrativa påföljdsavgifter)
- Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 5 a kap. i polislagen och till vissa andra lagar (så kallad brandväggsreglering och utlämnande av uppgifter till Nordatlantiska fördragsorganisationen)

Inhemska domstolsavgöranden

- HD:2025:29
Tingsrätten hade förordnat med avvikelse från ansökan att ett tillstånd till teleövervakning enligt lagen om militär underrättelseverksamhet skulle börja räknat från att beslutet fattades. Sökanden, Huvudstabens underrättelseavdelning, anförde klagan hos hovrätten och yrkade att tillståndet skulle börja dagen efter beslutet. Hovrätten ansåg att förutsättningarna för tillstånd till teleövervakning måste föreligga vid den tidpunkt då tillståndsärendet avgörs. Därför var det inte möjligt att bestämma att tillståndet skulle börja först efter tidpunkten för avgörandet. Hovrätten ändrade inte tingsrättens beslut. Huvudstabens underrättelseavdelning beviljades besvärstillstånd till högsta domstolen. Högsta domstolen ansåg att förutsättningarna för teleövervakningstillstånd ska föreligga när tillståndsärendet avgörs. Det var därför inte möjligt att bestämma att tillståndet skulle börja efter tidpunkten för avgörandet. Högsta domstolen ändrade inte hovrättens beslut.

- HD:2025:31

Tingsrätten hade avslagit Skyddspolisens yrkande om beviljande av tillstånd för plats-specifik underrättelseinhämtning enligt kapitel 5 a i polislagen. Tingsrätten hade ansett att föremålet för underrättelseinhämtningen var en plats som användes för permanent boende och för vilken plats-specifik underrättelseinhämtning får inte tillämpas. Skyddspolisen anförde klagan över tingsrättens beslut hos hovrätten. Hovrätten ansåg att bostaden i fråga de facto inte användes för permanent boende och att plats-specifik underrättelseinhämtning inte kunde anses äventyra kärnan av hemfridskyddet. Hovrätten gav Skyddspolisen tillstånd för plats-specifik underrättelseinhämtning. Underrättelse-tillsynsombudsmannen beviljades besvärstillstånd till högsta domstolen. Högsta domstolen konstaterade att kravet på plats-specifik underrättelseinhämtning gällde en bostadslägenhet som var avsedd för permanent boende. Eftersom lägenheten inte hade påvisats ha använts de facto för några andra ändamål, fanns det inga förutsättningar att bevilja tillstånd för plats-specifik underrättelseinhämtning. Högsta domstolen upphävde hovrättens beslut och ärendet avgjordes av tingsrättens beslut.

Underrättelse-tillsynsombudsmannen sökte inte ändring i hovrättens beslut i syfte att övervaka underrättelseverksamhetens lagenlighet, utan snarare i syfte att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses i underrättelseverksamheten, vilket också hör till ombudsmannens lagstadgade uppgifter. Underrättelse-tillsynsombudsmannen ansåg alltså inte att hovrätten hade överskridit sin lagenliga prövningsrätt, men ansåg att ett avgörande som avviker från hovrättens avgörande bättre stödde en sådan tolkning och tillämpning av lagen som främjar tillgodeendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, vilket hade en väsentlig och också mer omfattande betydelse med tanke på tillgodeendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Internationella domstolsavgöranden

- Dom av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (stora avdelningen) i målet *Ships Waste Oil Collector B.V. v. Nederländerna, Janssen de Jong Groep B.V. och andra v. Nederländerna, Burando Holding B.V. v. Nederländerna samt Port Invest B.V. v. Nederländerna* (1.4.2025)

Dom av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (tredje sektionen) i dessa ärenden nämndes i underrättelse-tillsynsombudsmannens berättelse för 2023.

Målen handlade om huruvida den lag som möjliggjort utlämnandet av uppgifter mellan myndigheterna har varit tillräckligt förutsägbar och om rättsskyddsgarantierna för informationsutbytet har ordnats på behörigt sätt.

Efter omröstningarna ansåg Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att rätten att åtnjuta respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna eller rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 inte hade kränkts.

- Dom av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (fjärde sektionen) i målet Bradshaw och andra v. Förenade kungariket (22.7.2025, slutlig 8.12.2025)

Målet gällde statens skyldighet att undersöka påståenden om en annan stats valpåverkan samt skapa effektiva rättsliga och administrativa arrangemang för att bekämpa risken för sådan påverkan.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansåg enhälligt att rätten till fria val enligt artikel 3 i det första protokollet till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna inte hade kränkts.

- Dom av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (femte sektionen) i målet Manukya mot Armenien (13.11.2025)

Målet gällde säkerhetstjänsternas påstådda insamling, behandling och användning av personuppgifter, tvingande av en person att samarbeta med säkerhetstjänsterna, om brist på effektiv undersökning av dessa påståenden samt avsaknad av effektiva rättsmedel.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansåg enhälligt att rätten att åtnjuta respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna hade kränkts på grund av både ingripande i en persons privatliv och brist på effektiv undersökning av påståenden, och efter omröstningen att det inte framkom någon separat fråga om rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13.

- Dom av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (tredje sektionen) i målet Selimi mot Albanien (25.11.2025)

Målet gällde en säkerhetsutredning av en domare vid högsta domstolen.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansåg enhälligt att rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna hade kränkts och att det inte fanns behov av att pröva ett klagomål om rätten att åtnjuta respekt för privatlivet enligt artikel 8.

- Dom av Europeiska unionens domstol (utvidgade tionde sektionen) i målet Philippe Latombe v. Europeiska kommissionen (3.9.2025)

I samband med överföringen av personuppgifter till Förenta staterna var det fråga om bland annat oberoendet och opartiskheten hos den amerikanska fullföljdsdomstolen för dataskydd (Data Protection Review Court) och dess ställning som på förhand lagligen inrättad domstol, den rättsliga myndighetens eller förvaltningsmyndighetens förhandstillstånd till den osedda insamlingen av personuppgifter som underrättelseorganen genomfört samt automatiserade beslut.

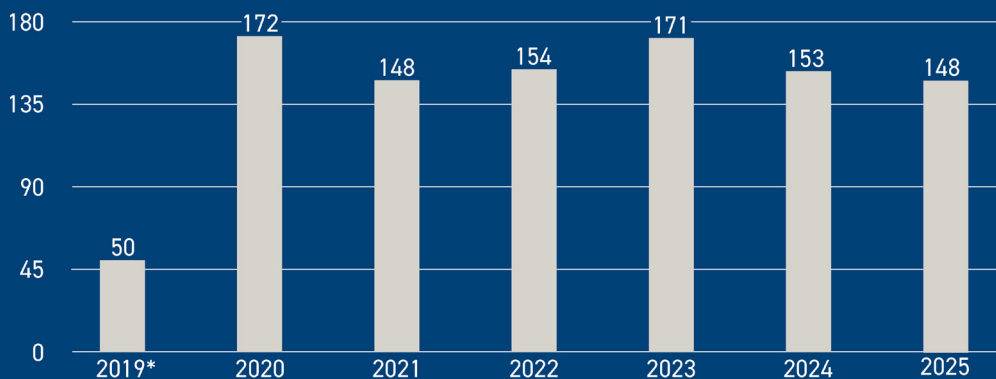
Europeiska unionens domstol förkastade käromålet.

Utländska projekt

- I Sverige överlämnades den 13 juni 2025 ett betänkande (SOU 2025:78) om den förnyade underrättelseverksamheten. I betänkandet föreslås att det inrättas en ny civil utrikesunderrättelsetjänst under regeringens ledning. Utrikesunderrättelseverksamhet bedrivs i nuläget av Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) som hör till Försvarsmakten. Försvarsmaktens underrättelse- och säkerhetstjänstverksamhet ska i fortsättningen ha en starkare koppling till Försvarsmaktens egna behov. I den nya civila utrikesunderrättelsetjänstens verksamhet tillämpas den nuvarande lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, som i fortsättningen kallas lagen om utrikes underrättelseverksamhet, och den nya civila utrikesunderrättelsetjänstens verksamhet övervakas av den nuvarande Statens inspektion av försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). När det gäller övervakning av underrättelseverksamheten konstaterar man i betänkandet att det finns ett behov av att på längre sikt utvärdera formerna för den starka övervakning som utövas av de sittande parlamentsledamöterna. Mandatet att inrätta en ny tjänst för civil utrikesunderrättelseverksamhet gavs den 23 oktober 2025 (Kommittédirektivet 2025:92). Enligt mandatet ska den nya myndigheten kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2027.

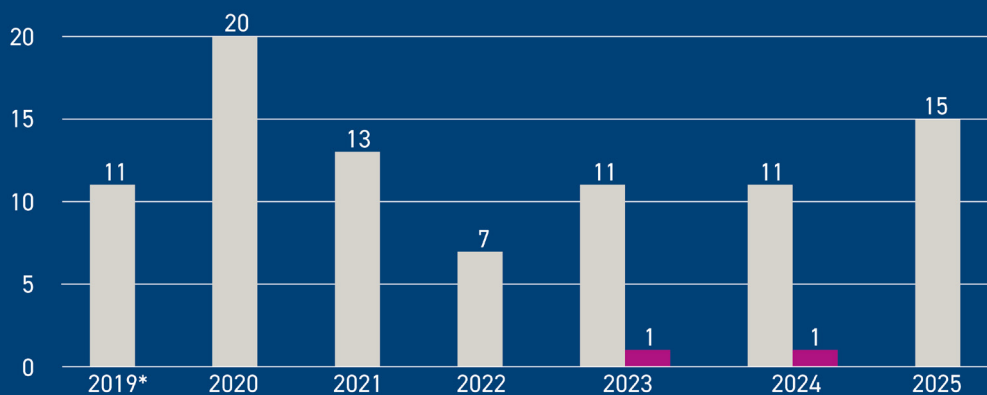
Statistik

TILLSYNSBESÖK



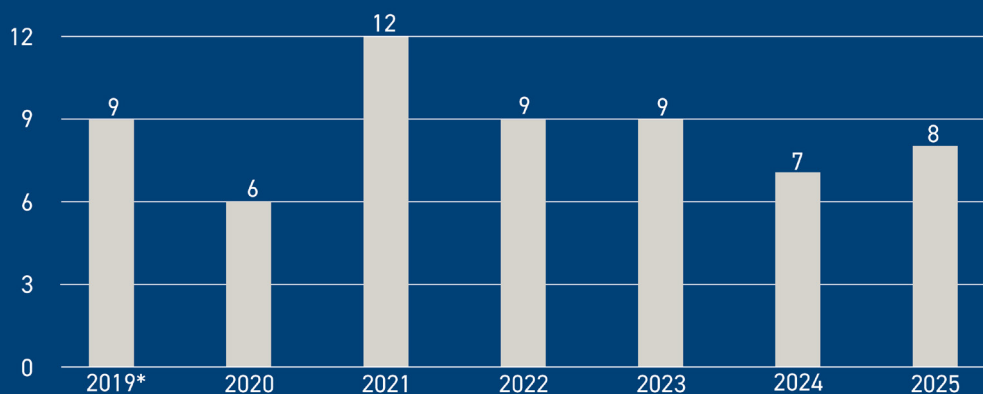
Antalet tillsynsbesök som underrättelsetillsynsombudsmannen gjort hos underrättelsemyndigheterna åren 2019–2025.

BEGÄRAN OM UTREDNING OCH KLAGOMÅL



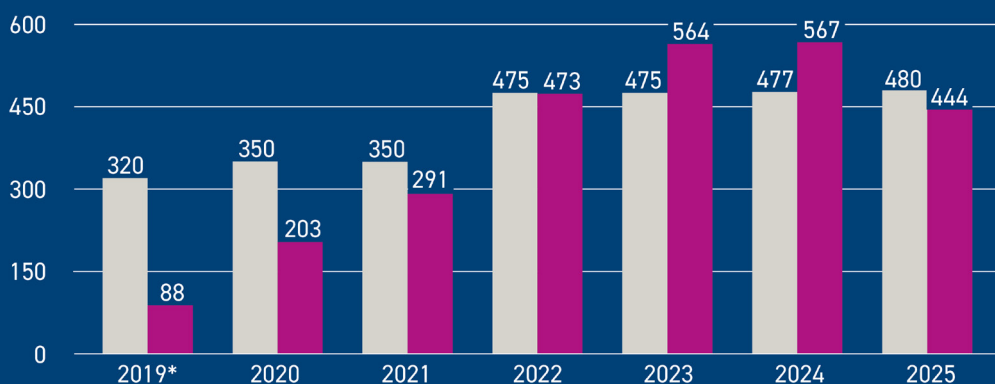
Antalet begäran om utredning som gjorts till underrättelsetillsynsombudsmannen (gråa stolpar) och klagomål som tagits upp till undersökning (lila stolpar) 2019–2025.

UTLÅTANDEN



Antalet utlåtanden som underrättelsetillsynsombudsmannen gett åren 2019–2025.

FINANSIERING



Underrättelsetillsynsombudsmannens anslagsandelar (gråa staplar) och förverkligade omkostnader (blå staplar) åren 2019–2025 i tusen euro. Åren 2019–2021 användes dataombudsmannens anslagsandel för att täcka underrättelsetillsynsombudsmannens lokalkostnader.

*Underrättelsetillsynsombudsmannen inledde sin verksamhet den 1 maj 2019.



tvv

underrättelsetillsynsombudsman

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