

fysisk person, det vill säga att man inhämtar information på individnivå i samband med dem. Med sådan information kan man få stöd för befogenheter att utöva påverkan och andra metoder att påverka fysiska personer.

I ett beslut fattat av underrättelsemyndigheten i samband med kriminalunderrättelseinhämtning riktas systematisk observation, förtäckt inhämtande av information och täckoperationer till en specifik person och i samband med civil och militär underrättelseinhämtning till en specifik person eller persongrupp. Såsom anges ovan krävs det i samband med kriminalunderrättelseinhämtning eller civil och militär underrättelseinhämtning inga egentliga befogenheter för informationsinhämtning för kortvarig observation (elementär observation) av en specifik person. I samband med civil och militär underrättelseinhämtning kan man därtill göra och ta upp observationer om en specifik organisationsaktör på ett sådant sätt som inte direkt ingriper i någon fysisk persons grundläggande fri- och rättigheter.

I och med de ändringar som träder i kraft 1.10.2023 i tvångsmedelslagen och polislagen kommer teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning i ett beslut givet av domstol att hänföras till en specifik (identifierad) person eller en specifik teleadress eller teleterminalutrustning, om en person som är föremål för informationsinhämtningen är okänd. I civil och militär underrättelseinhämtning kommer teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning i ett beslut givet av domstol att hänföras till alternativt en specifik (identifierad) person eller en specifik teleadress eller teleterminalutrustning. I civil och militär underrättelseinhämtning får teleavlyssning, inhämtande av information i stället för tele-

avlyssning och teleövervakning i ett beslut givet av domstol riktas till en specifik teleadress eller teleterminalutrustning också i de fall då en person som är föremål för informationsinhämtningen är känd. Frågan om föremålet för informationsinhämtningsåtgärderna i ett tillstånd givet av domstol i samband med civil och militär underrättelseinhämtning bestäms som en person eller teleadress eller teleterminalutrustning påverkar den maximala giltighetstiden för tillståndet till teleavlyssningen och delvis inhämtandet av information i stället för teleavlyssning. I samband med kriminalunderrättelseinhämtning är en viss identifierad eller oidentifierad persons agerande föremål för teleavlyssning, inhämtandet av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning. I samband med civil och militär underrättelseinhämtning kan föremålet för gällande teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning förutom en specifik persons agerande också vara en specifik organisationsaktörs verksamhet. Teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning kan i så fall utan att specificera den person som är föremål för detta hänföras till den teleadress eller teleterminalutrustning som organisationsaktören använder, under förutsättning att sådan informationsinhämtning inte direkt ingriper i någon fysisk persons grundläggande fri- och rättigheter.

När teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning eller teleövervakning i ett beslut givet av domstol hänförs till en person fattar underrättelsemyndigheterna såväl inom civil och militär underrättelseinhämtning som genom de ändringar i tvångsmedelslagen och polislagen som träder i kraft 1.10.2023 också i samband med kriminalunderrättelseinhämtning egna, teleadress och teleterminalutrustningspeci-

fika beslut som precisering av domstolsbeslutet. I samband med civil och militär underrättelsein­hämtning ska underrättelsemyndigheterna anmäla också dessa beslut till underrättelsetillsynsombudsmannen, som i realtid även övervakar att också dessa beslut är lagenliga. Det är möjligt att nämna den teleadress och teleterminalutrustning som personen innehar eller som personen antagligen i övrigt använder som är kända vid tidpunkten för beslutet i ett beslut givet av domstol som hänför sig till en person inom civil och militär underrättelsein­hämtning, varvid underrättelsemyndigheten inte behöver fatta ett separat beslut om en specifik teleadress eller teleterminalutrustning som precisering av domstolsbeslutet.

I samband med kriminalunderrättelsein­hämtning hänför sig den tekniska avlyssningen och optiska observationen i det beslut som underrättelsemyndigheten fattar till ett specifikt utrymme eller någon annan plats (och i domstolens tillstånd att avlyssna en bostad för utredning av brott till ett specifikt utrymme som används för boende av permanent natur) och i domstolens tillstånd för teknisk observation till ett specifikt utrymme eller någon annan plats som skyddas av hemfriden. I samband med civil och militär underrättelsein­hämtning hänförs teknisk avlyssning och optisk observation i det beslut som underrättelsemyndigheten fattar till alternativt en specifik person eller persongrupp eller ett specifikt utrymme eller någon annan plats och i ett domstolsbeslut till ett specifikt utrymme eller någon annan plats som skyddas av hemfriden. Inom civil och militär underrättelsein­hämtning kan teknisk avlyssning och optisk observation med underrättelsemyndighetens beslut hänföras till en specifik person eller grupp med personer i vilket som helst utrymme eller någon annan plats (med undantag för utrymmen och andra platser som omfattas av

hemfriden som domstolen har befogenhet att fatta beslut om). Inom kriminalunderrättelsein­hämtningen är föremålet för den tekniska avlyssningen och optiska observationen en specifik persons agerande, trots att det inte finns skyldighet att avbryta den optiska observationen när personen inte är i det observerade utrymmet. I samband med civil och militär underrättelsein­hämtning kan föremålet för teknisk avlyssning och optisk observation vara förutom en specifik persons agerande också en persongrups eller en organisationsaktörs verksamhet. I detta fall kan den tekniska avlyssningen och optiska observationen hänfö­ras till ett utrymme eller en annan plats som används i persongruppens verksamhet eller utan att precisera den person som är föremål för informationsin­hämtning till det utrymme eller den andra plats som används av organisationsaktören, om man inte direkt ingriper i någon fysisk persons grundläggande fri- och rättigheter genom informationsin­hämtning som är riktad på en sådan organisationsaktör.

Inom kriminalunderrättelsein­hämtningen inriktas den tekniska spårningen i det beslut som underrättelsemyndigheten fattar till ett specifikt föremål, ämne eller egendom och i ett domstolsbeslut på en specifik person (genom att en spårningsanordning fästs i de kläder som personen bär eller i ett föremål som personen bär med sig). Inom civil och militär underrättelsein­hämtning inriktas den tekniska övervakningen i det beslut som underrättelsemyndigheten fattar på alternativt en specifik person eller ett föremål, ämne eller egendom och i ett domstolsbeslut på en specifik person (genom att en spårningsanordning fästs i de kläder som personen bär eller i ett föremål som personen bär med sig). Inom civil och militär underrättelsein­hämtning kan man inrikta den tekniska övervakningen i det beslut som underrättelsemyndighe-

ten fattar på vilket som helst föremål, ämne eller egendom som personen använder (med undantag för att en spårningsanordning fästs i de kläder som personen bär eller i ett föremål som personen bär med sig som domstolen har befogenhet att fatta beslut om). I samband med kriminalunderrättelseinhämtning är föremålet för teknisk spårning ett specifikt föremål, ämne eller egendom som är föremål för brottet eller en specifik persons agerande. I samband med civil och militär underrättelseinhämtning är föremålet för observation ett specifikt föremål, ämne eller egendom med koppling till underrättelseuppdraget eller en specifik persons agerande. För jämförelsens skull bör det konstateras att föremålet för bevisprovokation genom köp i samband med kriminalunderrättelseinhämtning är ett föremål, ämne eller egendom i anknytning till brottet samt att det är ett föremål, ämne eller egendom i anknytning till underrättelseuppdraget i samband med civil och militär underrättelseinhämtning. I samband med civil och militär underrättelseinhämtning kan föremålet för teknisk spårning vara förutom en specifik persons agerande också vara en specifik organisationsaktörs verksamhet. Teknisk spårning kan i så fall utan att specificera den person som är föremål för informationsinhämtning hänföras till det föremål, ämne eller egendom som organisationsaktören använder i sin verksamhet, under förutsättning att sådan informationsinhämtning inte direkt ingriper i någon fysisk persons grundläggande fri- och rättigheter. Det är därmed samtidigt fråga om ett föremål, ämne eller egendom med koppling till underrättelseuppdraget.

Inom såväl kriminalunderrättelseinhämtning som civil och militär underrättelseinhämtning är teknisk observation av utrustning riktad på specifik teknisk utrustning eller programvara specificerad

i domstolens tillstånd. Inom kriminalunderrättelseinhämtningen är föremålet för den tekniska observationen av utrustning en specifik persons agerande. I samband med civil och militär underrättelseinhämtning kan föremålet för teknisk observation av utrustning vara förutom en specifik persons agerande också en specifik organisationsaktörs verksamhet. Teknisk observation av utrustning kan i så fall utan att specificera den person som är föremål för informationsinhämtning hänföras till den tekniska utrustning eller programvara som organisationsaktören använder i sin verksamhet, under förutsättning att sådan informationsinhämtning inte direkt ingriper i någon fysisk persons grundläggande fri- och rättigheter.

Såsom ovan konstaterats finns det alternativa sätt att inrikta informationsinhämtningsåtgärderna när det är fråga om teknisk avlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning, teknisk avlyssning och optisk observation samt teknisk spårning i samband med civil och militär underrättelseinhämtning. Vid teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning är föremålet för underrättelseinhämtningsåtgärderna en person eller teleadress eller teleterminalutrustning, vid teknisk avlyssning och optisk observation en person eller persongrupp eller utrymme eller någon annan plats samt vid teknisk spårning en person eller ett föremål, ämne eller egendom. Genom vid behov samtidig användning av sådana alternativa inriktningssätt är det möjligt att öka noggrannheten i inriktningen av informationsinhämtningsåtgärderna.

Om informationsinhämtningen vid kriminalunderrättelseinhämtning eller civil och militär underrättelseinhämtning samtidigt inriktas på flera

specificerade personers agerande eller i samband med civil och militär underrättelseinhämtning en specificerad persongrups verksamhet påverkas indelningen av tillståndskraven och besluten i enheter av att förutsättningarna för informationsinhämtning i detta fall ska uppfyllas för samtliga de personer som är föremål för informationsinhämtningen och vid behov ska också inriktningen av informationsinhämtningsåtgärderna bedömas separat för varje person som är föremål för informationsinhämtningen. Exempelvis vid teknisk avlyssning och optisk observation av ett utrymme eller en annan plats som används gemensamt av flera personer eller för en persongrups verksamhet kan underrättelsemyndigheten få tillgång till information om sådana personer kopplade till straffbar verksamhet eller verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten eller personer som hör till en persongrupp som allvarligt hotar den nationella säkerheten som myndigheten inte tidigare kände till.

Informationsinhämtning som är riktad på en organisationsaktörs verksamhet kan inriktas utan specificering av den person som är föremål för informationsinhämtningen på exempelvis en teleadress eller teleterminalutrustning som en främmande stat använder vid cyberattacker (teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning) och teknisk utrustning eller programvara (teknisk observation av utrustning) samt ett utrymme eller någon annan plats (teknisk avlyssning och optisk observation) och föremål, ämne eller egendom (teknisk spårning) som en främmande stat använder i militär verksamhet. Likaså kan radiosignalspaning, underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik inriktats på en organisationsaktörs verksamhet.

Gällande kriminalunderrättelseinhämtningen och den militära underrättelseinhämtningen finns det bestämmelser om skyldigheten att avbryta teleavlyssningen, den tekniska avlyssningen och tekniska observationen av utrustning, om informationsinhämtningen inriktas på någon annan person än den person som är föremål för informationsinhämtningen. En motsvarande bestämmelse om avbrytande av informationsinhämtning finns inte gällande optisk observation. Detta är även förknippat med att optisk observation avser observation eller inspelning av alternativt ett specifikt utrymme eller någon annan plats eller en specifik persons agerande. För civil underrättelseinhämtning saknas det uttryckliga bestämmelser för avbrytande av sådan informationsinhämtning som är riktad på någon annan än den person som är föremål för informationsinhämtningen.

I civil och militär underrättelseinhämtning får användningen av underrättelseinhämtningsmetoden inte riktas på ett utrymme som används för boende av permanent natur. I samband med kriminalunderrättelseinhämtning får systematisk observation, teknisk avlyssning (med undantag för avlyssning av bostad för utredning av brott) eller optisk observation inte vara riktad på ett utrymme som används för stadigvarande boende. I samband med kriminalunderrättelseinhämtning är förtäckt inhämtande av information inte tillåtet i bostaden ens med bostadens innehavares medverkan, medan täckoperationer eller bevisprovokation genom köp är tillåtna i bostaden, om tillträdet och vistelsen sker med aktiv medverkan av den som använder bostaden.

Ett utrymme som används för boende av permanent natur utgör kärnområdet för skyddet av privat- och familjelivet. Det är inte enbart fråga om privat- och familjelivet för den person som är före-

mål för informationsinhämtningen utan också för andra personer som bor i samma hushåll. Även om man inte bor året om i en fritidsbostad kan också den beroende av omständigheterna anses vara ett utrymme som används för boende av permanent natur. För exempelvis ett höghus del kan det delvis vara en tolkningsfråga vilka utrymmen i det som anses vara utrymmen som används för boende av permanent natur, vilka av utrymmena eller de andra platserna i övrigt kan anses omfattas av hemfriden och vilka av utrymmena eller de andra platserna som kan anses att inte omfattas av hemfriden. Utrymmen och andra platser som i övrigt omfattas av hemfriden är exempelvis bostadshusens trappuppgångar. Utrymmen eller andra platser som inte omfattas av hemfriden är exempelvis affärslokaler, kontor och mötesutrymmen.

I samband med civil och militär underrättelseinhämtning fattar domstolen beslut om teknisk avlyssning, optisk observation och platsspecifik underrättelseinhämtning i ett utrymme eller på någon annan sådan plats som skyddas av hemfriden samt platsspecifik underrättelseinhämtning som hänför sig till ett utrymme eller annan sådan plats som har begränsad allmän tillgänglighet eller den allmänna tillgängligheten är förhindrad vid tidpunkten för platsspecifik underrättelseinhämtning. I samband med civil och militär underrättelseinhämtning fattar underrättelsemyndigheten själv beslut om annan teknisk avlyssning, optisk observation och platsspecifik underrättelseinhämtning. I samband med kriminalunderrättelseinhämtning fattar domstolen beslut (om avlyssning av en bostad för utredning av brott och) optisk observation av ett utrymme eller en annan plats som omfattas av hemfriden. I samband med kriminalunderrättelseinhämtning fattar underrättelsemyndigheten själv beslut om teknisk avlyssning och annan teknisk observation. Om det är oklart huruvida ut-

rymmet eller den andra platsen är sådan att en domstol ska fatta beslut om den riktade informationsinhämtningen, är det motiverat att ett domstolstillstånd söks för användning av en underrättelseinhämtningsmetod, hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel. Om underrättelsemyndigheten själv däremot klart har bestämmanderätt om användning av en underrättelseinhämtningsmetod, hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel i ärendet är det inte ändamålsenligt att överföra ett sådant ärende som inte hör till det område över vilket domstolen har bestämmanderätt till domstolen för avgörande. Det domstolsbeslut gällande teknisk avlyssning eller optisk observation som riktas mot en person eller persongrupp i samband med civil och militär underrättelseinhämtning kan täcka både informationsinhämtning i sådana specificerade utrymmen eller på andra platser som skyddas av hemfriden som domstolen har befogenhet att fatta beslut om och annan informationsinhämtning, som underrättelsemyndigheten vanligen har befogenhet att fatta beslut om, som ingår i samma informationsinhämtningshelhet.

I samband med informationsinhämtning i utlandet får man i enskilda fall avvika från förbudet att utföra civil och militär underrättelseinhämtning i ett utrymme som används för boende av permanent natur. En skild lagstiftningsfråga i samband med civil och militär underrättelseinhämtning är hur man ska förhålla sig till hemfriden i ett utrymme som används för boende av permanent natur hos en statlig aktör (en person som är anställd av en främmande stats myndighet eller därmed jämförbar aktör eller som tar order eller vägledning av denna) i synnerhet vid allvarliga störningar i de normala förhållandena och undantagsförhållanden.

Beslutsfattande i brådiskande situationer

I samband med civil och militär underrättelseinhämtning får underrättelsemyndigheten i en brådiskande situation fatta tillfälligt beslut om sådan teleavlyssning, inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk observation, optisk observation, teknisk spårning av person, teknisk observation av utrustning, platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering av försändelse och underrättelseinhämtning som avser datatrafik som annars skulle höra till en domstols bestämmanderätt. Inom kriminalunderrättelseinhämtning gäller detsamma för teleövervakning (inklusive inhämtande av lägesuppgifter), inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk spårning av person och teknisk observation av utrustning. Ärendet ska lämnas till domstolen för avgörande genast när det är möjligt, dock senast inom 24 timmar från det att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod, hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel inleds. Kravet på användning av underrättelseinhämtningsmetod, hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel ska utan dröjsmål tas upp för behandling i domstolen. Om domstolen anser att det inte fanns förutsättningar för åtgärden ska användningen av underrättelseinhämtningsmetoden, den hemliga informationsinhämtningsmetoden eller det hemliga tvångsmedlet avbrytas samt det material som fåtts på detta sätt och anteckningarna om de uppgifter som fåtts på detta sätt genast utplånas.

För de beslut som fattas i brådiskande situationer kan man skilja på förfarandemässiga och innehållsmässiga frågor. De förfarandemässiga frågorna är knutna till behovet av att omgående in-

leda en underrättelseinhämtningsmetod, hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel, det vill säga innan en domstolsbehandling av tillståndsärendet hinner ordnas. De innehållsmässiga frågorna anknyter till om förutsättningarna för att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod, hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel har uppfyllts å ena sidan vid tidpunkten när underrättelsemyndigheten fattade det tillfälliga beslutet och å andra sidan vid tidpunkten när det slutliga beslutet fattas. I synnerhet om det hinner förflyta tid mellan det av underrättelsemyndigheten fattade tillfälliga beslutet och domstolens slutliga beslut kan en sådan situation bli aktuell där existensen av de ursprungliga förutsättningarna för användningen av en underrättelseinhämtningsmetod, hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel enligt underrättelsemyndighetens bedömning i realtid upphör eller enligt den bedömning domstolen gör i efterhand skulle ha upphört i något skede under mellantiden. Även i detta fall ska underrättelsemyndigheten avbryta användningen av underrättelseinhämtningsmetoden, den hemliga informationsinhämtningsmetoden eller det hemliga tvångsmedlet redan innan domstolsbehandlingen av ärendet, om det enligt myndighetens bedömning inte längre finns förutsättningar för användning av befogenheten. Räckvidden av skyldigheten att utplåna inhämtat material och anteckningarna om inhämtad information bestäms utgående från den tidpunkt då förutsättningarna för användning av befogenheten upphörde.

Protokoll som upprättas över användningen av underrättelseinhämtningsmetoder

Genom laglighetsövervakningen av protokollen över användningen av underrättelseinhämtningsmetoderna inom civil och militär underrättelseinhämtning strävar man efter att säkerställa att protokollen innehåller den information som krävs enligt statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning och statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseverksamhet men därtill också att de i övrigt är tillräckligt informativa gällande förvaring, registrering och utplåning av information som inhämtats och erhållits med underrättelseinhämtningsmetoder. När innehållet i protokollen är informativt underlättas övervakningen av underrättelseverksamheten, eftersom det vid den retroaktiva övervakningen och i samband med tillsynen över den fortsatta användningen av information inhämtad via användning av underrättelseinhämtningsmetoder därmed inte finns systematiskt behov att följa upp registreringskedjor gällande för tillsynen viktiga omständigheter ända ner till underrättelsemyndigheternas operativa datasystem för att fastställa hur användningen av underrättelseinhämtningsmetoderna de facto har genomförts. Informationsvärdet i protokollens innehåll påverkar också de årliga utredningar som utarbetas utgående från innehållet i dessa underrättelsemyndigheters protokoll och de årliga berättelser som ministerierna sammanställer utgående från dem.

När det gäller informationsinhämtning som avser datatrafik finns det skillnader mellan regleringen om civil och militär underrättelseinhämtning angående protokollen över användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och utredningarna

om underrättelseinhämtningsmetoderna. Enligt statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseverksamhet ska i protokoll över underrättelseinhämtning som avser datatrafik antecknas bland annat om utplåning av information som inhämtats genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Här hänvisar förordningen till de ovan nämnda två bestämmelserna i lagen om militär underrättelseverksamhet, vilka åtminstone delvis verkar överlappa varandra. Å sin sida finns det inga bestämmelser i förordningen om antecknande av mängden utplånat material i det protokoll som upprättas inom underrättelseinhämtning som avser datatrafik, när grunden för utplåning av informationen har varit att informationen inte behövs eller att det inte får användas för skötsel av uppdrag inom den militära underrättelseinhämtningen eller att informationen inte behövs med avseende på landets försvar eller för att skydda den nationella säkerheten. På motsvarande sätt ska enligt försvarsministeriets förordning om övervakningen av den militära underrättelseinhämtningen inom försvarsförvaltningen och om de berättelser som ska lämnas för övervakningen i utredningen över den militära underrättelseinhämtnings underrättelseinhämtningsmetoder omnämnas mängden på årsnivå endast för sådan information som utplånats och antecknats i protokoll över underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning ska i protokoll över civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik antecknas också mängden information som utplånats på grund av att informationen inte behövs för att skydda den nationella säkerheten. På motsvarande sätt ska utredningen över civil underrättelseinhämtnings underrättelseinhämtningsmetoder också mängden sådan information anges på årsnivå.



Från normala förhållanden till undantagsförhållanden

Förhållandet mellan individ och samhälle

Vid övergången från normala förhållanden till situationer med allvarliga störningar i de normala förhållandena och därifrån till undantagsförhållanden betonas i stället för individens rättigheter begränsningarna i individens rättigheter samt individens skyldigheter gentemot andra individer och samhället. Det är fråga om tryggheten av säkerheten för de övriga individerna i gemenskapen och i ytterst hela gemenskapens existens. Konstellationen i sig har blivit bekant i samband med coronaviruspandemin. Skyldigheten att försvara landet är individens yttersta skyldighet mot den egna gemenskapen.

Under normala förhållanden avgörs förhållanden mellan individen och samhället huvudsakligen grundat på den förvaltningsrättsliga lagstiftningen. I synnerhet i de fall då undantagsförhållandena orsakas av en främmande stats fientlig verksamhet förskjuts tyngdpunkten från den förvaltningsrätt som tillämpas på förhållanden mellan individen och samhället mot internationell rätt, som gäller förhållanden mellan stater.

Både individerna i den stat som utövar fientlig verksamhet och den stat som är föremål för fient-

lig verksamhet, det vill säga bland annat medborgarna i de aktuella länderna, ses som representanter för den egna staten vid staternas anfallande eller försvarande verksamhet. Statens åtgärder påverkar medborgarna i den egna staten och den andra staten som mellanhänder i statens anfallande eller försvarande verksamhet, men det egentliga föremålet för dem är den aktuella andra staten. Utländska samt multi- och övernationella företags roll i tryggheten av samhällets vitala funktioner och försörjningsberedskapen samt ställning i anknötning till skyddandet av den nationella säkerheten i övrigt bildar en separat specialfråga.

Lagstiftning om undantagsförhållanden

I en demokratisk rättsstat bör det stiftas i lag om grunderna för individernas rättigheter och skyldigheter samt myndigheternas möjlighet att direkt eller i vissa fall också möjligheten att indirekt ingripa i fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter. Den lagstiftning som möjliggör ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakt och skarpt avgränsad. Närmare föreskrifter om individernas rättigheter och skyldigheter får ges genom förordning. Individerna är både fysiska personer, det vill säga människorna,

och juridiska personer, det vill säga till exempel företag eller föreningar.

Lagstiftningen om undantagsförhållanden avser fastställande av undantagsförhållanden och fastställande av de befogenheter som myndigheterna har tillgängliga vid undantagsförhållanden.

I den globala och digitala verksamhetsomgivning har skillnaderna mellan statens interna och externa säkerhet, den statliga aktör eller annan än statlig aktör som utgör hotet samt skillnaderna mellan väpnade och andra attacker blivit otydligare. I den globala säkerhetsmiljön kan även geografiskt avlägsna händelser påverka staternas säkerhet. I den digitala säkerhetsmiljön kan händelseplatsen eller -platserna av ett agerande som utgör ett hot mot säkerheten och platsen eller platserna där effekterna av agerandet förekommer vara oklara eller mångtydiga. Den externa eller interna säkerheten i en samarbets- eller förbundsstat kan också påverka den egna statens eller hela förbundets säkerhet. Å andra sidan kan stater som är förbundna till varandra också ha avvikande nationella intressen. Konstateras bör att ansvaret för Europeiska unionens medlemsstaternas nationella säkerhet enligt konventionen om Europeiska unionen i sin helhet ligger på respektive medlemsstater i unionen. En främmande stats verksamhet kan också utgöra ett hot mot internationell fred och säkerhet. Enligt underrättelselagarna kan föremålet för civil och militär underrättelseinhämtning också vara en kris som utgör ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet.

Under instabila samhälleliga eller internationella förhållanden kan den nationella politiska och juridiska definitionen av landsförrädisk eller statsförrädisk verksamhet eller terroristisk verksamhet vara särskilt känslig. Under instabila interna-

tionella förhållanden kan den multinationella internationellt politiska och internationellt rättsliga definitionen av terroristisk verksamhet också vara förknippad med särskild känslighet.

Det är utmanande att definiera de tillgängliga myndigheternas befogenheter med exakt och skarpt avgränsade bestämmelser för skötseln av situationer som ändras snabbt och är yrkesmässigt krävande vid undantagsförhållanden. Å sin sida kan de beslut som fattas utgående från dylika bestämmelser ha påtagliga samhällspolitiska eller ekonomiska effekter. När undantagsförhållanden råder kan man genom lag eller genom en förordning som utfärdas med stöd av ett bemyndigande som tagits i lag införa tillfälliga undantag till de grundläggande fri- och rättigheterna. Förordningar om tillfälliga undantag ska dock utan dröjsmål tillställas riksdagen för behandling.

Det mest extrema undantagsförhållandet som kan komma i fråga vid en främmande stats fientliga verksamhet är ett i lagen om försvarstillstånd avsett krig. De myndigheternas befogenheter gällande säkringsåtgärder och tvångsmedel som finns i lagen om försvarstillstånd kompletterar de polisiära och brottsprocessuella befogenheter som myndigheterna har under normala förhållanden. Lagen om försvarstillstånd möjliggör bland annat beslagtagning av sådan egendom som tillhör en fientlig stats medborgare, sammanslutning eller stiftelse. Lagen om försvarstillstånd innehåller också för sin del bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan civila och militära myndigheter vid undantagsförhållanden som omfattas av lagens tillämpningsområde.

I en demokratisk rättsstat är både fastställande av undantagsförhållanden och fastställande av de befogenheter som myndigheterna har till-

gängliga särskilt utmanande för den gråzon som finns i gränsområdet mellan normala förhållanden och undantagsförhållanden. En fientligt agerande främmande stat kan utnyttja ett sådant skede exempelvis genom att utöva hybridpåverkan, som använder olika påverkansmetoder som inte överskrider tröskeln för beväpnat anfall och den tröskel för försvarsrätt som detta utlöser. En skild fråga utgör hotet om en främmande stats väpnade angrepp eller ett krig eller interna oroligheter inom staten som orsakar allvarliga störningar under normala förhållanden eller undantagsförhållanden.

Beslutsfattande i anknytning till undantagsförhållanden

I en demokratisk rättsstat separeras användningen av den lagstiftande makten, regeringsmakten och den övriga verkställande makten samt den dömande makten från varandra. Beslutsfattandet är för sin del politiskt, yrkesmässigt eller juridiskt till sin grundkaraktär. Det politiska beslutsfattandet grundar sig på politiskt ansvar och myndigheternas yrkesmässiga beslutsfattande på tjänstemannaansvaret.

Beslutsfattande i anknytning till undantagsförhållanden kan gälla beredskap för undantagsförhållanden, övergång till undantagsförhållanden eller agerande under undantagsförhållanden.

Det är i sista hand riksdagens grundlagsutskott som fastställer de juridiska gränserna för politiskt beslutsfattande gällande övergången till undantagsförhållanden. Likaså är beslutsfattandet om ibruktagande av militära maktmedel vid allvarliga störningar under normala förhållanden förknippat med element ur det politiska ansvaret. Statens förhållande till andra stater och internationella or-

ganisationer fastställs genom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska beslut. I extremfallet är det fråga om ett beslut mellan krig och fred.

Beslut som fattas om beredskap för undantagsförhållanden och verksamhet under undantagsförhållanden kan förutom utfärdande av lagar och förordningar också gälla exempelvis princip- och planeringsbeslut om styrning och organisering av myndigheternas uppgifter och verksamhet fattade vid statsrådets allmänna sammanträde, förvaltningens interna föreskrifter meddelade för ministeriernas egna förvaltningsområden eller förvaltningsbeslut om individernas rättigheter och skyldigheter fattade av behörig myndighet eller behörig myndighets annat utövande av befogenheter riktade mot individerna. Organisation av de civila och militära myndigheternas administrativa styrning och operativa ledning avviker något från varandra. Utgångspunkten för de civila myndigheterna är att myndigheterna är separata såvida det inte finns en skild bestämmelse att myndighetens överordnade ämbetsverk kan ta hand om ett administrativt ärende gällande organisering av den myndighetens verksamhet eller ett förvaltningsärende gällande individens rättigheter och skyldigheter för avgörande eller ledningen över myndighetens verksamhet och till denna knutna användning av befogenheter som i princip hör till myndighetens behörighet. De militära myndigheternas operativa verksamhet sker för sin del genom militära befallningar. Befogenheten att utfärda militära befallningar eller avgöra administrativa ärenden överskrider ofta gränserna mellan de militära myndigheterna. Den operativa ledningen av Försvarsmakten är också knuten till republikens presidents roll som Försvarsmaktens överbefälhavare. Beroende av ärendet kan ansvaret hos den ledande minister som är medlem av statsrådets allmänna sammanträde och leder sitt minis-

terium jämställas med antingen politiskt ansvar och/eller med tjänsteansvar jämförbart ansvar. Tjänstemannens ansvar är ett tjänsteansvar. Ett beslut om individens rättigheter och skyldigheter ska kunna föras för behandling i domstol eller ett annat oberoende rättskipningsorgan, det vill säga att det därmed är förvaltningsdomstolen eller en allmän domstol som i sista hand fastställer de juridiska gränserna för beslutsfattandet om verksamheten under undantagsförhållanden. Allmänna och särskilda externa eller interna laglighetsgranskare övervakar för sin del lagenligheten i myndigheternas övriga användning av sina befogenheter. I synnerhet vid tillämpningen av flexibla rättsnormer som innehåller värdegrunder av typ allmänt intresse har det yrkesmässiga eller juridiska beslutsfattandet också en samhällspolitisk karaktär.

Den globaliserade och digitaliserade säkerhetsmiljön samt den förändrade säkerhetssituationen till följd av kriget i Ukraina har accentuerat betydelsen av den horisontella sammanjämkningen av utrikes-, EU- och inrikespolitiken kring säkerhetsfrågor samt vertikal sammanjämkning av det politiska och yrkesmässiga beslutsfattandet. Globaliseringen och digitaliseringen av säkerhetsmiljön kan också påverka fastställandet av fördelningen av uppgifter och behörighet mellan de civila och militära myndigheterna.

Globaliseringen och digitaliseringen av säkerhetsomgivningen påverkar utöver den nationella verksamheten arrangemangen vid internationellt samarbete på både storstrategisk och operativ nivå. Det internationella samarbetet förknippat med säkerheten kan vara bilateralt samarbete eller multinationellt samarbete exempelvis inom ramen för Europeiska unionens eller Nordatlantiska förbundets strukturer. Syftet med deltagande i bilateralt

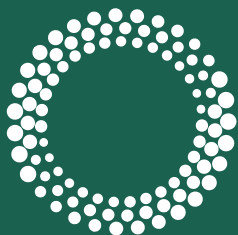
eller multinationellt internationellt säkerhetsarbete är både stöd för bevarande av internationell fred och säkerhet och skyddande av den nationella säkerheten och den egna statens övriga nationella intressen. För oss är det här fråga om att stöda det internationella normativa systemet i verksamhetsmiljön som förändras i en mera styrkepolitisk riktning samt i sista hand att trygga rättsstaten, den demokratiska samhällsordningen och tillgodeendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna.

Beredskapen för och verksamheten under undantagstillstånd har på längre sikt mentalt övergått från militärt landsförsvar och den militära försvarsberedskapen som stöd för detta mot ett totalt landsförsvar samt ytterligare mot bevarandet av en mera omfattande totalsäkerhet. Bevarandet av totalsäkerheten täcker utöver det militära landsförsvaret också bland annat upprätthållande av allmän ordning och säkerhet och brottsbekämpning i anknytning till hot mot den nationella säkerheten samt tryggande av samhällets vitala funktioner och försörjningsberedskapen. Försörjningsberedskapen täcker både den militära verksamheten och den övriga försörjningsberedskapen. Samarbetet mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn har präglat tankarna kring både totallandsförsvaret och total säkerhet. Detta framgår bland annat av arrangemangen kring försörjningsberedskapen.

Risken att råka ut för en främmande stats fientliga verksamhet kan förebyggas bland annat genom att fastställa och tillämpa tillståndsvillkor och andra villkor för verksamhet som påverkar den nationella säkerheten samt genom att använda ett förfarande med säkerhetsutredning i anknytning till uppgifter som påverkar den nationella säkerheten.

setillsynsombudsmannens möjlighet enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten att delge tillsynsobjektet sin uppfattning om det lagliga förfarandet.

Riksdagen godkände 1.2.2023 ett ställningstagande i enlighet med underrättelsetillsynsutskottets betänkande, enligt vilket riksdagen inte hade något att anmärka med anledning av berättelsen.



Underrättelsetillsyns- ombudsman

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