

Underrättelsetillsyns-
ombudsman

UNDERRÄTTELSETILLSYNS-
OMBUDSMANNENS BERÄTTELSE
FÖR ÅR 2019

UNDERRÄTTELSETILLSYNS-
OMBUDSMANNENS BERÄTTELSE
FÖR ÅR 2019

Innehåll

Till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet	4
Första året för övervakningen av underrättelseverksamheten	5
Övervakningen av underrättelseverksamheten börjar	6
Underrättelsesystemet	7
Typer av underrättelseinhämtning	7
Underrättelsemyndigheter	8
Systemet för övervakning av underrättelseverksamhet.....	10
Domstolarna, underrättelsetillsynsombudsmannen och riksdagens underrättelsetillsynsutskott	10
Övriga underrättelseövervakningsmyndigheter	11
Underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter, befogenheter och roller	12
Uppgifter.....	12
Befogenheter.....	15
Roller.....	16
Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen	17
Personal.....	17
Ekonomi	17
Kommunikation.....	18
Samarbete med intressenter.....	18
Statistik över underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet.....	20
Underrättelsetillsynsombudsmannens iakttagelser av lagstiftningen.....	22
Underrättelseinhämtningens syfte.....	22
Föremål för underrättelseinhämtning.....	25
Principer för underrättelseverksamhet och allmänna förutsättningar för användning av underrättelseinhämtningsmetoder.....	26
Underrättelseinhämtningsmetoder.....	28
Underrättelseinhämtning som riktas mot elektroniska meddelanden	30
Underrättelseinhämtning som riktas mot förtroliga meddelanden	32
Användning av informationskällor	34
Skyddande av underrättelseinhämtning.....	36

TILL RIKSDAGEN, RIKSDAGENS OMBUDSMAN OCH STATSRAÅDET

Detta är en berättelse om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet under år 2019 till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet enligt 19 § 1 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten.

Eftersom det är fråga om den första årsberättelsen om den nya laglighetsövervakningen av den nya underrättelseverksamheten, har jag även tagit med allmän information om systemen för underrättelseverksamhet och övervakningen av dem samt iakttagelser om utgångspunkterna för lagstiftningen om underrättelseverksamhet. Jag hoppas att mina observationer kan vara till nytta för den samhälleliga och professionella diskussionen om detta ämnesområde som styr även min egen verksamhet. Ämnesområdet är i övrigt rätt långt sekretessbelagd.

Jag har haft tillgång till inrikesministeriets berättelse om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och skyddande av civil underrättelseinhämtning samt övervakningen av dem, försvarsministeriets berättelse om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder och skyddande av militär underrättelseinhämtning samt övervakningen av dem, inrikesministeriets berättelse om användningen av hemliga tvångsmetoder och hemliga informationsinhämtningsmetoder samt skyddande och övervakningen av dem, Skyddspolisens berättelse om laglighetsövervakning samt årsberättelsen om den interna laglighetsövervakningen av den militära underrättelseinhämtningen för år 2019.

Helsingfors 20.5.2020

Kimmo Hakonen
underrättelsetillsynsombudsman



Första året för övervakningen av underrättelseverksamheten

Verksamhetsåret var det första året då lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet var i kraft och det första verksamhetsåret för tillsynsorganen.

15.10.2018

Ändringen av bestämmelsen om skyddet för privatlivet i grundlagen som möjliggör stiftandet av underrättelselagarna träder i kraft.

1.2.2019

Systemet för övervakning av underrättelseverksamheten skapas: lagen om övervakning av underrättelseverksamheten och ändringen av riksdagens arbetsordning träder i kraft.

17.4.2019

Statsrådet utnämner Kimmo Hakonen till den första underrättelsetillsynsombudsmannen efter att riksdagens grundlagsutskott yttrat sig i ärendet. Framöver lämnas yttrandet om utnämningen av ombudsmannen av riksdagens underrättelsetillsynsutskott.

1.5.2019

Underrättelsetillsynsombudsmannen träder i tjänst.

1.6.2019

Underrättelselagarna, dvs. 5 a kap. i polislagen, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och lagen om militär underrättelseverksamhet, samt underrättelseförordningarna, dvs. statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning, statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseverksamhet och försvarsministeriets förordning om övervakningen av den militära underrättelseinhämtningen inom försvarsförvaltningen och om de berättelser som ska lämnas för övervakningen träder i kraft.

25.6.2019

Riksdagens underrättelsetillsynsutskott tillsätts.

26.6.2019

Underrättelsetillsynsutskottet håller sitt första möte.

Övervakningen av underrättelseverksamheten börjar

Viktiga utgångspunkter för underrättelsetillsynsombudsmannens första verksamhetsår var övervakningens genomslagskraft och kostnadseffektivitet. Detta innebar bland annat att den proaktiva laglighetsövervakningen på systemnivå prioriterades. I synnerhet lagtolkningar i början av underrättelseverksamheten och övervakningen av den kan medföra långt gående konsekvenser.

Underrättelsetillsynsombudsmannen är dock inte en juridisk rådgivare för underrättelsemyndigheter eller en tillståndsmyndighet utan en självständig och oberoende laglighetsövervakare. Ombudsmannen är underställd justitieministeriets förvaltningsområde, och ombudsmannens självständighet och oberoende får stöd av utnämningsförfarandet och de starka befogenheterna. Till följd av sina uppgifter och befogenheter har underrättelsetillsynsombudsmannen en fast funktionell anknytning till underrättelsetillsynsutskottet och Helsingfors tingsrätt.

Inledandet av underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet krävde olika praktiska arrangemang, där det administrativa stödet från dataombudsmannens byrå var till stor nytta. På grund av den övervakade verksamhetens karaktär är kraven på informations säkerhet höga för såväl IT- och kommunikationssystemet som dokumenthanteringen och kontorslokaler, och så när övervakningen ordnas.

I den operativa organiseringen av övervakningen har det varit viktigt att skapa kontakter till de övervakade underrättelsemyndigheterna och samarbetsrelationer med andra aktörer som övervakar underrättelseverksamhet. Detta har krävt flera besök och samarbetsförhandlingar.

Under verksamhetsåret hördes underrättelsetillsynsombudsmannen en gång av underrättelsetillsynsutskottet. Riksdagens justitieombudsman gjorde under verksamhetsåret ett inspektionsbesök till underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen.

På grund av sina uppgifters delvis parallell karaktär upprättade dataombudsmannen och underrättelsetillsynsombudsmannen en promemoria i syfte att förtydliga och konkretisera verksamhetsformerna för samarbetet mellan ombudsmännen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen kunde inleda övervakningen genast efter att underrättelsetidlagarna och -förordningarna hade trätt i kraft. Under det första ofullständiga verksamhetsåret utvecklades nya operativa och administrativa arbetsformer för övervakningen. Arbetsformernas ändamålsenlighet utvärderas under de kommande åren, och de som fungerar etableras.

Underrättelsesystemet

Typer av underrättelseinhämtning

Civil och militär underrättelseinhämtning kan indelas på olika sätt som även kan ha rättslig betydelse.

Militär underrättelseinhämtning är informationsinhämtning relaterad till det militära försvaret av Finland och således en del av det militära försvaret. Övrig informationsinhämtning är civil underrättelseinhämtning. Militär underrättelseinhämtning riktar sig främst mot statliga aktörer, medan civil underrättelseinhämtning kan rikta sig mot både statliga och icke-statliga aktörer.

Genom operativ underrättelseinhämtning inhämtas information om enskilda objekt som behövs i skyddandet av den nationella säkerheten för underrättelsemyndigheter och andra myndigheter. Genom strategisk underrättelseinhämtning inhämtas information om fenomen även i syfte att stödja den högsta statsledningens säkerhetspolitiska beslutsfattande.

När information inhämtas i Finland är det frågan om inrikes underrättelseinhämtning och när information inhämtas i utlandet är det frågan om utrikes underrättelseinhämtning.

Den operativa militära respektive civila underrättelseinhämtningen kan vidare indelas i ordinarie underrättelseinhämtning och kontraspionage. Med kontraspionage avses underrättelseinhämtning som riktar sig mot en främmande stats fientliga verksamhet.

Föremålet för operativ militär underrättelseinhämtning är en främmande stats militära verksamhet (verksamhet som bedrivs av en främmande stats väpnade styrkor och av med dem jämförbara organiserade trupper samt förberedelse för sådan verksamhet). Operativ militär underrättelseinhämtning kan ur objektets perspektiv jämföras med militär verksamhet på grund av sin fientliga karaktär. Föremålet för operativt militärt kontraspionage är fientlig verksamhet som en främmande stat riktar mot Finlands totalförsvaret (underrättelseverksamhet som riktar sig mot Finlands försvar och en främmande stats verksamhet eller någon annan sådan verksamhet som allvarligt hotar det finska försvaret eller som äventyrar samhällets vitala funktioner).

Föremålet för operativt civilt kontraspionage är fientlig verksamhet som en främmande stat riktar mot Finland (utländsk underrättelseverksamhet och en främmande stats verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen). Föremålet för operativ civil underrättelseinhämtning är verksamhet som en icke-statlig aktör riktar mot Finlands nationella säkerhet (terrorism, verksamhet som allvarligt hotar den demokratiska samhällsordningen, verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner och internationell organiserad brottslighet som hotar den demokratiska samhällsordningen). Även en icke-statlig aktör kan ägna sig åt olaglig underrättelseverksamhet (se anskaffande av information för terroristgrupp i 34 a kap. 4 § 1 mom. 3 punkten i strafflagen).

Genom operativt militärt kontraspionage, operativt civilt kontraspionage och operativ civil underrättelseinhämtning bekämpas konkreta säkerhetshot. Det är fråga om verksamhet som skulle vanligtvis på senare steg som ett visst enskilt brott uppfylla rekvisitet för landsförräderi-, högförräderi- eller terroristbrott. Operativ militär underrättelseinhämtning, strategisk militär underrättelseinhämtning och strategisk civil underrättelseinhämtning anknyter till upprätthållandet av allmänna lägesbilden av säkerhetsmiljön i Finland. Föremålen för strategisk underrättelseinhämtning kan bland annat utgöras av utvecklande och spridning av massförstörelsevapen och annan militär materiel samt kriser som hotar internationell fred och säkerhet. Syftet med underrättelseinhämtningen har betydelse med tanke på ändamålsbegränsningen av den inhämtade informationen, vilket ska behandlas senare.

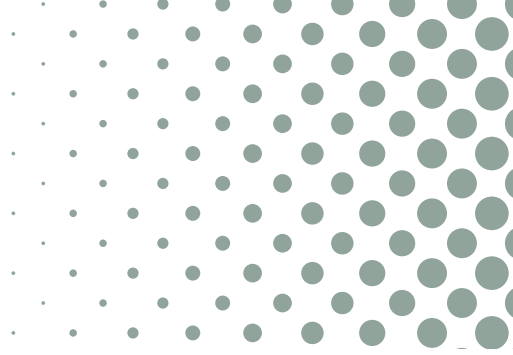
I en globaliserad och digitaliserad miljö har gränserna mellan yttre och inre säkerhet, statliga och icke-statliga aktörer samt militär och annan verksamhet blivit otidigare. Internationella eller nationella beväpnade konflikter kan direkt eller indirekt äventyra säkerheten långt utanför själva krisområdet. I globala kommunikationsnät kan åtgärder och deras konsekvenser inträffa i olika länder. I beväpnade konflikter kan parterna utöver av internationellt erkända staters militära avdelningar även utgöras av andra jämförbara grupper som är militärt organiserade, utrustade och beväpnade. Cyberattacker kan medföra lika stora konsekvenser som en vapenattack.

Underrättelsemyndigheter

Civilunderrättelsemyndigheten är Skyddspolisen. Militärunderrättelsemyndigheterna är Huvudstabens (dess underrättelseavdelning) och Försvarsmaktens underrättelsetjänst.

Operativ militär underrättelseinhämtning, strategisk militär underrättelseinhämtning och strategisk civil underrättelseinhämtning är till sin grundläggande karaktär uppgifter av underrättelsetjänster och i allmänhet utrikesfunktioner. Operativt militärt kontraspionage, operativt civilt kontraspionage och operativ civil underrättelseinhämtning är till sin grundläggande karaktär uppgifter av säkerhetstjänster och i allmänhet inrikesfunktioner.

Underrättelseverksamhet som syftar till att förhindra och avslöja vissa enskilda brott eller utreda dem är kriminalunderrättelseverksamhet. Underrättelsemyndigheterna har utöver sina civila och militära underrättelseinhämtningsuppgifter även uppgifter som går ut på att förhindra och avslöja brott som hotar den nationella säkerheten. Vid polisförvaltningen har även andra polisenheter än Skyddspolisen sådana uppgifter. Däremot ansvarar underrättelsemyndigheterna inte för utredningen av brott som hotar den nationella säkerheten. En underrättelsemyndighet kan dock delta i förundersökningsmyndigheters förundersökningar i egenskap av en sakkunnig myndighet.



I regeringens proposition om lagen om militär underrättelseverksamhet betonades att samma personer inte skulle ha befogenheter för militär underrättelseinhämtning och Försvarsmaktens befogenheter för förhindrande och avslöjande av brott. När det gäller befogenheter för militär underrättelseinhämtning har Huvudstabens underrättelsechef den högsta beslutandemakten, medan Huvudstabens biträdande avdelningschef som svarar för kontraspionage har den högsta beslutandemakten när det gäller Försvarsmaktens befogenheter för förhindrande och avslöjande av brott. Ändamålsbegränsningen för befogenheterna för militär underrättelseinhämtning framhävs i sin tur av bestämmelserna i lagen om militär underrättelseverksamhet om användning av en uppgift som inhämtats med en underrättelseinhämtningsmetod och som anknyter till ett annat underrättelseuppdrag (jämför med användning av överskottsinformation om annat brott relaterad till hemliga informationsinhämtningsmetoder och hemliga tvångsmedel). Karaktären hos ett föremål för underrättelseinhämtning avviker från ett visst enskilt brott som ska förhindras, avslöjas eller utredas. Med tanke på ändamålsbegränsningen är det antagligen mer väsentligt att skilja mellan uppgiftshelheter i ordinarie militär underrättelseinhämtning och militärt kontraspionage än mellan enstaka underrättelseuppdrag (se 10 § 9 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet; se också användning av underrättelseinformation i brottsbekämpning nedan). I polislagen ingår inte

motsvarande bestämmelser om användning av överskottsinformation i civil underrättelseinhämtning.

När det gäller Skyddspolisens har det inte ansetts vara nödvändigt att person- och organisationsmässigt separera civila underrättelseinhämtningsuppgifter och Skyddspolisens uppgifter att förhindra och avslöja brott samt befogenheterna för civil underrättelseinhämtning och Skyddspolisens befogenheter för att förhindra och avslöja brott. Kopplingen mellan civila underrättelseinhämtningsuppgifter och Skyddspolisens uppgifter för att förhindra och avslöja brott samt befogenheterna för civil underrättelseinhämtning och Skyddspolisens befogenheter för att förhindra och avslöja brott framgår också av bestämmelserna i polislagen som möjliggör fortsatt användning av en underrättelseinhämtningsmetod för att förhindra eller avslöja ett landsförräderi-, högförräderi- eller terroristbrott. I lagen om militär underrättelseverksamhet finns inga motsvarande bestämmelser.

Systemet för övervakning av underrättelseverksamhet

Domstolarna, underrättelsetillsynsombudsmannen och riksdagens underrättelsetillsynsutskott

Den centrala delen av systemet för övervakning av underrättelseverksamhet består av domstolarna, underrättelsetillsynsombudsmannen och riksdagens underrättelsetillsynsutskott.

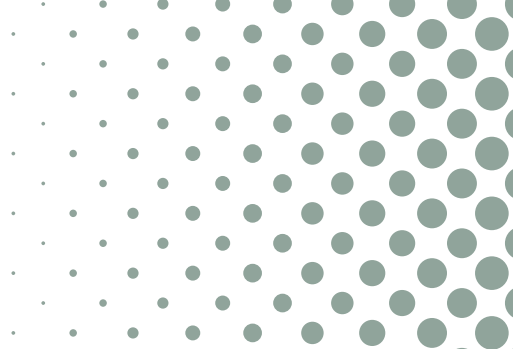
Tillstånd av domstol, med Helsingfors tingsrätt som första instans, behövs för att i högre grad ingripa i skyddet för privatlivet, dvs. riktiga underrättelseinhämtningsmetoder mot förtroliga meddelanden eller platser som omfattas av hemfriden. Underrättelseinhämtningsmetoder får inte riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur.

Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten utövas av underrättelsetillsynsombudsmannen på en operativ nivå. Med underrättelseverksamhetens laglighet avses i snäv bemärkelse att de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtningsmetoder uppfylls på ett konkret plan. Enligt en bredare uppfattning omfattar underrättelseverksamhetens laglighet dessutom iakttagandet av principerna för underrättelseverksamhet samt respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna

och mänskliga rättigheterna på ett mer abstrakt plan. Principerna för underrättelseverksamheten utgörs av proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet, principen om ändamålsbundenhet och förbudet mot diskriminerande underrättelseverksamhet.

Parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, som övervakar underrättelseverksamhetens behörighet och ändamålsenlighet på en mer strategisk nivå. Underrättelseverksamhetens behörighet motsvarar dess ovan beskrivna laglighet i den mer omfattande betydelsen.

På grund av syftet med underrättelseinhämtning och dess föremål har underrättelseverksamhetens offentlighet begränsats både när det gäller allmän offentlighet och partsoffentlighet. Grunderna för sekretess anknuter till Finlands internationella relationer, säkerhetsmyndigheternas taktiska och tekniska metoder, Skyddspolisens uppgift att upprätthålla statens säkerhet och militär underrättelseverksamhet (offentlighetslag 24 § 1 mom. 2, 5, 9 och 10 punkten). Begränsningen av partsoffentligheten baserar sig på särskilda bestämmelser i underrättelselagarna och på allmänt intresse (offentlighetslag 11 § 2 mom. 1 punkten). Både information om enskilda underrättelseoperationer



och underrättelsemyndigheternas prestationsförmåga är sekretessbelagda. På grund av sekretesskyldigheten bör den demokratiska samhällsordningen och enskilda individers allmänna rätt till inflytande tryggas via riksdagens underrättelsetillsynsutskott samt rättsstatsprincipen och rättsskyddet för enskilda individer som är föremål för underrättelseinhämtning via underrättelsetillsynsombudsmannen. Sekretesskyldigheten begränsar inte underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att av underrättelsemyndigheterna få information som laglighetsövervakningen kräver eller underrättelsetillsynsutskottets rätt att av underrättelsemyndigheterna och underrättelsetillsynsombudsmannen få information som behövs i den parlamentariska kontrollen.

Övriga underrättelseövervakningsmyndigheter

Dataombudsmannen övervakar behandling av personuppgifter relaterad till register och automatisk behandling av personuppgifter också när det gäller underrättelsemyndigheterna. Dataombudsmannen har dessutom en särskild övervakningsuppgift relaterad till säkerhetsutredningar.

Enligt arbetsfördelningen mellan de högsta laglighetsövervakarna övervakar riksdagens justitieombudsman primärt den operativa civila och militära underrättelseverksamheten samt underrättelsetillsynsombudsmannen. Justitiekanslern i statsrådet övervakar underrättelseverksamhet-

ens strategiska nivå i samband med övervakningen av statsrådets tjänsteåtgärder.

Inrikesministeriets och försvarsministeriets uppgifter relaterade till underrättelseverksamhet anknyter till den strategiska styrningen och den administrativa övervakningen av underrättelseverksamheten. Den strategiska styrningen omfattar beredning av författningar och statsbudgetar, resultatstyrning av underrättelsemyndigheterna och fastställande av prioriteringar för underrättelseverksamheten. Ministeriernas administrativa övervakning rör sig om att underställda underrättelsemyndigheter organiserar och instruerar sin verksamhet, utbildar sin personal och ger den resurser samt ordnar den interna laglighetsövervakningen på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom en extern laglighetsövervakare, i detta fall underrättelsetillsynsombudsmannen, tillsatts att övervaka underrättelsemyndigheterna på heltid, har ministeriernas behov att utöva operativ laglighetsövervakning minskat på denna punkt.

Centrala aktörer i säkerställandet av underrättelseverksamhetens lagenlighet är underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakare (när det gäller militär underrättelseverksamhet Försvarsmaktens assessor, som leder Huvudstabens juridiska avdelning) och underrättelsemyndigheternas operativa jurister som ger internt sakkunnigstöd för underrättelsechefer som fattar beslut om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder.

Underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter, befogenheter och roller

Uppgifter

Underrättelsetillsynsombudsmannens operativa laglighetsövervakning av underrättelseverksamhet sker proaktivt, i realtid och retroaktivt. Den proaktiva laglighetsövervakningen går ut på externt juridiskt sakkunnigstöd för underrättelsemyndigheternas interna laglighetsövervakare, operativa jurister och underrättelsechefer.

Såsom det konstaterats ovan omfattar underrättelseverksamhetens lagenlighet i en bredare bemärkelse att de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtningsmetoder uppfylls, att principerna för underrättelseverksamhet iakttas samt att de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna respekteras på ett mer allmänt plan. Den viktigaste samhällsliga uppgiften för underrättelsetillsynsombudsmannen är att säkerställa att underrättelseinhämtningsens åtgärder endast riktas mot verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. I allmänhet är det fråga om en främmande stats militära verksamhet, en främmande stats underrättelseverksamhet eller terrorism.

Föremål för civil underrättelseinhämtning omfattar även verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot den demokratiska samhällsordningen. I synnerhet i sådana sammanhang bör tröskeln för användning av underrättelseinhämtningsmetoder vara hög för att trygga den samma demokratin och de relaterade politiska friheterna och yttrandefriheten (jämför med kriminaliseringen av främjande av högförräderi åsytande verksamhet som var i kraft åren 1931–1995). En demokratisk rättsstat och dess system för grundläggande fri- och rättigheter kan allvarligt hotas främst av våldsam verksamhet som bryter mot människovärdets okränkbarhet som utgör värdegrunden för Finlands konstitution.

Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar användningen av underrättelseinhämtningsmetoder, användningen av underrättelseinformation och övrig underrättelseverksamhet samt Skyddspolisens övriga verksamhet.

Övervakning av användningen av underrättelseinhämtningsmetoder innebär att beslut om an-

vändning av sådana metoder och verkställandet av dem övervakas. I praktiken sker övervakningen genom att granska beslutshandlingar om användning av underrättelseinhämtningsmetoder i realtid och granska protokoll och annan dokumentation om användning av underrättelseinhämtningsmetoder i efterhand.

Underrättelsemyndigheterna utnyttjar underrättelseinformation när de tar fram olika hotanalyser för den högsta statsledningen och andra myndigheter samt för att inrikta sin egen verksamhet. Exempel på hotanalyser för andra myndigheter är utlåtanden i utlännings- och medborgarskapsärenden. När underrättelsemyndigheter tar fram hotanalyser kan de utöver underrättelseinformation som de själva inhämtat använda underrättelseinformation av utländska samarbetsparter. Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar att underrättelseinhämtningsmetoder används och att underrättelseinformationens syfte är lagenligt, men en kvalitativ bedömning av de slutsatser som underrättelsemyndigheterna drar i sina hotanalyser med stöd av underrättelseinformation hör inte i sig till underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter. Ett undantag utgörs dock av användning av hotanalyser för att inrikta underrättelsemyndighetens fortsatta underrättelseinhämtning, dvs. som grund för användning av nya underrättelseinhämtningsmetoder.

I en bred bemärkelse handlar användning av underrättelseinformation också om att registrera information för att eventuellt användas senare och utlämna information till andra myndigheter eller andra aktörer för att skydda den nationella säkerheten eller för andra syften, till exempel för att bekämpa brott som inte hör till underrättelsemyndigheternas uppgiftsområde. Uppgifter kan utlämnas till aktörer i hemlandet eller utlandet.

Om registrering och annan behandling av personuppgifter samt om personuppgiftsansvarigas skyldigheter föreskrivs när det gäller underrättelsemyndigheter i dataskyddslagen avseende brottmål och i de förvaltningsområdesspecifika personuppgiftslagarna (lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och lag om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten). Om sekretessskyldigheter relaterade till skyddet för den nationella säkerheten och Finlands internationella relationer samt enskilda individers integritetsskydd föreskrivs i offentlighetslagen. Om utlämnande av sekretessbelagda personuppgifter föreskrivs i de ovan nämnda förvaltningsområdesspecifika personuppgiftslagarna och om utlämnande av andra sekretessbelagda uppgifter i underrättelselagarna.

Övervakningen av registrering, utlämnande och annan behandling av personuppgifter hör främst till dataombudsmannen. Registrerade saksakar rätt till insyn i uppgifter som behandlas av Skyddspolisen eller som finns i Försvarsmaktens militära underrättelseregister eller säkerhetsdatabaser, men de har rätt att begära att dataombudsmannen kontrollerar att personuppgifter är lagenliga och behandlas lagenligt. Om den registrerade anser att någon vid behandlingen av hans eller hennes personuppgifter bryter mot dataskyddslagen avseende brottmål eller någon annan lag som gäller behandling av personuppgifter har den registrerade rätt att föra ärendet till dataombudsmannen för behandling med begäran om åtgärder. Dataombudsmannen kan bland annat ge den personuppgiftsansvarige eller behandlaren av personuppgifter en anmärkning, om den behandlat personuppgifter lagstridigt, utfärda ett tillfälligt eller bestående förbud eller en annan begränsning för behandling, bestämma om rättsligt och utplåning av personuppgifter och om

begränsning av behandlingen samt förordna att den personuppgiftsansvarige eller behandlaren av personuppgifter ser till att behandlingen är förenlig med dataskyddslagen avseende brottmål.

Övervakningen av användningen av information som myndigheter och andra aktörer som inte omfattas av underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning lagligt fått av underrättelsemyndigheter hör inte i sig till underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter, även om den ursprungligen inhämtats med hjälp av underrättelseinhämtningsmetoder.

I övrig underrättelseverksamhet kan det vara fråga om sådant inhämtande av information för hotanalyser som inte kräver användning av underrättelseinhämtningsmetoder. Sådan information kan komma från öppna källor på fenomenivå samt vid elementär observation och elementär användning av informationskällor som inte betraktas som egentliga underrättelseinhämtningsmetoder. Systematisk och teknisk observation samt styrd användning av informationskällor definieras dock som underrättelseinhämtningsmetoder.

Även mottagande av sådan inhemsk eller utländsk information som används vid upprättandet av hotanalyser eller genomförandet av underrättelseoperationer men som inte har inhämtats genom underrättelseinhämtningsmetoder är övrig underrättelseverksamhet.

Underrättelseverksamhet i en bred bemärkelse är också skyddande av underrättelseinhämtning och informationskällor samt tryggnad av förtäckta tjänstemän och informationskällor.

Skyddspolisens övriga verksamhet omfattar användning av hemliga informationsinhämtningsmetoder som avses i 5 kap. i polislagen för att för-

hindra och avslöja brott som hotar den nationella säkerheten, eventuell användning av polisens allmänna befogenheter som avses i 2 kap. i polislagen för att skydda den nationella säkerheten och upprättande av säkerhetsutredningar.

Inrikesministeriet har en lagstadgad skyldighet att lämna en berättelse om användning av hemliga informationsinhämtningsmetoder endast till riksdagens justitieombudsman. En berättelse om användning av underrättelseinhämtningsmetoder ska dessutom lämnas till riksdagens underrättelsetillsynsutskott och underrättelsetillsynsombudsmannen. Skyddspolisen är skyldig att informera underrättelsetillsynsombudsmannen om tillståndskrav och beslut relaterade till underrättelseinhämtningsmetoder men inte om tillståndskrav och beslut relaterade till hemliga informationsinhämtningsmetoder. Underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att närvara och föra talan i domstol och rätt att anföra klagan över domstolens beslut gäller endast handläggning av underrättelseinhämtningsmetoder, inte handläggning av hemliga informationsinhämtningsmetoder. Underrättelsetillsynsombudsmannens rätt att förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas gäller endast underrättelseinhämtningsmetoder, inte hemliga informationsinhämtningsmetoder.

Syftet med säkerhetsutredningsförfarandet är att förebygga verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Säkerhetsutredningar utförs av Skyddspolisen och Huvudstaben, när det gäller Försvarmaktens uppgifter och upphandlingar. Om upprättande av säkerhetsutredning föreskrivs i säkerhetsutredningslagen. I lagen finns en bestämmelse om dataombudsmannens övervakningsrätt.

Skyddspolisens interna förvaltning och ekonomi övervakas utöver av inrikesministeriet av de hög-

sta laglighetsövervakarna, dvs. riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet, samt Statens revisionsverk ur sina respektive perspektiv.

Befogenheter

Underrättelsetillsynsombudsmannens befogenheter omfattar rätt att få information, rätt att få redogörelser och inspektionsrätt när det gäller myndigheter och andra aktörer som ansvarar för offentliga förvaltningsuppgifter. Underrättelsemyndigheter ska på eget initiativ informera underrättelsetillsynsombudsmannen om alla tillståndskrav och beslut relaterade till underrättelseinhämtningsmetoder samt beslut om skyddande av underrättelseinhämtning, och därför bildas en mer fast operativ övervakningsrelation mellan underrättelsetillsynsombudsmannen och underrättelsemyndigheterna än i den sedvanliga externa laglighetsövervakningen. Underrättelsetillsynsombudsmannens inspektionsrätt omfattar både lokaler och IT-system. I ärenden om underrättelseinhämtningsmetoder har ombudsmannen rätt att närvara och yttra sig vid domstol samt rätt att anföra klagan över beslut av Helsingfors tingsrätt till Helsingfors hovrätt och därefter med ett eventuellt besvärstillstånd till högsta domstolen.

Alla som anser att deras rättigheter har kränkts i underrättelseverksamhet eller att det annars har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten kan anföra klagomål till underrättelsetillsynsombudsmannen. Den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning kan be underrättelsetillsynsombudsmannen undersöka lagenligheten i fråga om användningen av den underrättelseinhämtningsmetod som han eller hon varit föremål för.

Beroende på underrättelseinhämtningsmetod fattas beslut om att använda den antingen av domstolen eller underrättelsemyndigheten. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten och om användningen baserar sig på underrättelsemyndighetens beslut. När det gäller att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på tillstånd av domstol kan underrättelsetillsynsombudsmannen meddela ett interimistiskt förordnande som utan dröjsmål ska föras till domstolen i fråga för handläggning. När underrättelsetillsynsombudsmannen meddelar ett interimistiskt förordnande övervakar ombudsmannen inte domstolen utan iakttagandet av dess beslut.

Underrättelsetillsynsombudsmannens tillgängliga påföljder i laglighetsövervakningen är:

- 1) uppmärksamma den övervakade på ett förfarande som följer lag eller god förvaltningssed eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna
- 2) delge den övervakade sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver
- 3) ge den övervakade en anmärkning för framtiden, och
- 4) anmäla underrättelsemyndighetens förfarande till förundersökning.

Ovan nämnda fasta operativa övervakningsrelation mellan underrättelsetillsynsombudsmannen och underrättelsemyndigheterna möjliggör juridisk handledning även i situationer där tillgodoseendet av rättssäkerheten inte kräver att laglighetsövervakningens egentliga påföljder används.

Roller

Underrättelsetillsynsombudsmannen har en hybridroll till följd av sina uppgifter och befogenheter.

Underrättelsetillsynsombudsmannen är en laglighetsövervakare som behandlar klagomål och har omfattande informations- och inspektionsrättigheter och som kan förordna övervakade ovan nämnda påföljder (jämför med högsta laglighetsövervakare).

Underrättelsetillsynsombudsmannen är också en övervakningsmyndighet som handlägger undersökningsbegäran (jämför med dataombudsmannen) och som kan förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på en underrättelsemyndighets beslut ska avbrytas eller avslutas samt meddela ett interimistiskt förordnande om att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på domstolsbeslut ska avbrytas eller avslutas. Övervakning av oberoende domstolar hör inte till underrättelsetillsynsombudsmannens uppgifter eller behörighet.

När underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföra klagan till hovrätten över tingsrättens beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder och i ärenden om interimistiskt förordnande om avbrytande eller avslutande, har ombudsmannen ett slags roll som offentligt ombud som övervakar intressen för personer som är föremål för underrättelseinhämtning (jämför med offentligt ombud i bostadsavlyssningsärenden enligt tvångsmedelslagen). Denna roll går ut på att främja rättssäkerheten, som hör till underrättelsetillsynsombudsmannens lagstadgade uppgifter.

Riksdagens underrättelsetillsynsombudsutskott har rätt att av underrättelsetillsynsombudsmannen få redogörelser som utskottet behöver i sin parlamentariska kontroll, och ombudsmannen ska

föra sina relevanta iakttagelser vid övervakningen till utskottet för behandling. Därigenom har ombudsmannen också en roll som stöder utskottets verksamhet.

I lagen om övervakning av underrättelseverksamheten föreskrivs inte om ändringssökande i beslut som underrättelsetillsynsombudsmannen fattat i rollen som övervakningsmyndighet (jämför med ändringssökande i beslut av dataombudsmannen). Det är en tolkningsfråga om ett förordnande av underrättelsetillsynsombudsmannen om att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som baserar sig på en underrättelsemyndighets beslut ska betraktas som ett sådant förvaltningsbeslut som underrättelsemyndigheten som beslutet gäller får söka ändring i enligt de allmänna bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden i förvaltningsdomstolen. När tillståndsärenden relaterade till användning av underrättelseinhämtningsmetoder som domstolen beslutar om och ärenden relaterade till underrättelsetillsynsombudsmannens interimistiska förordnande om avbrytande eller avslutande av användningen av underrättelseinhämtningsmetoder samt ärenden relaterade till meddelande om användning av underrättelseinhämtningsmetoder även när det gäller användning av underrättelseinhämtningsmetoder som baserar sig på underrättelsemyndighetens beslut behandlas av en allmän domstol, verkar det i sig inkonsekvent om bedömningen av sådan användning av underrättelseinhämtningsmetoder som baserar sig på underrättelsemyndighetens beslut till följd av underrättelsetillsynsombudsmannens förordnande om avbrytande eller avslutande av användningen av underrättelseinhämtningsmetoden kunde överföras till förvaltningsdomstolen.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen

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

Ombudsmannen är en självständig och oberoende myndighet, som har sin verksamhet i anslutning till dataombudsmannens byrå. I praktiken innebär detta att underrättelsetillsynsombudsmannen får administrativt stöd i ärenden relaterade till personal och ekonomi samt lokaler, upphandling, ICT, kommunikation och sekreterartjänster av dataombudsmannens byrå. Underrättelsetillsynsombudsmannens dokumentförvaltning har dock av orsaker relaterade till informationssäkerhet helt separerats från dataombudsmannens byrå.

Personal

Volymerna för den nya underrättelseverksamheten och det administrativa stödet från dataombudsmannens byrå gjorde det möjligt för underrättelsetillsynsombudsmannen att ensam sköta övervakningsuppgifterna under det första ofullständiga verksamhetsåret.

Vid underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har utöver tjänsten som underrättelsetillsynsombudsman inrättats två specialsakkunnigtjänster, av vilka den ena tjänsten fokuserar på civil underrättelseinhämtning och den andra på militär underrättelseinhämtning och underrättel-

seinhämtning som avser datatrafik, samt en tjänst för en administrativ medarbetare. Rekryteringen till dessa tjänster inleddes i början av år 2020. Det var till nytta att koncentrerade praktiska erfarenheter av det nya övervakningsarbetet hann bildas innan rekryteringen började. Detta gjorde det möjligt att bearbeta befattningsbeskrivningarna på ett relevant sätt med tanke på helheten.

I regeringsprogrammen för statsminister Antti Rinnes och statsminister Sanna Marins regeringar finns en skrivelse om att garantera tillräckliga resurser för de myndigheter som övervakar underrättelseverksamheten. Om eventuella ytterligare tjänster inrättas vid underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen bör synpunkter relaterade till övervakningens kostnadseffektivitet beaktas. Underrättelsetillsynsombudsmannen bör ha tillgång till bland annat sådan expertis på IT- och kommunikationsteknik som är oberoende av underrättelsemyndigheterna, men det återstår att bedöma om det är ändamålsenligt att skaffa denna expertis genom att inrätta en heltidstjänst vid funktionen eller genom olika former av samarbete.

Ekonomi

Verksamhetsutgifterna för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen finansieras ur moment 25.01.03 (Omkostnader för myndigheter som verkar i anslutning till justitieministeriet) i statsbudgetens huvudtitel för justitieministeriets förvaltnings-

område. Under verksamhetsåret var anslaget för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen 320 000 euro. Dessutom omfattade anslaget för dataombudsmannens byrå också utgifterna för underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens lokalerna.

Eftersom tjänsten för underrättelsetillsynsombudsmannen tillsattes först 1.5.2019 och tillsättandet av de andra tjänsterna sköts upp till år 2020, förblev verksamhetsutgifterna enligt bokslutet 88 000 euro. Den oanvända delen av anslaget överfördes till år 2020.

Kommunikation

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har en webbplats på finska, svenska och engelska på tiedusteluvalvonta.fi. På webbplatsen publiceras ombudsmannens kolumner, som ur olika perspektiv beskriver de juridiska ramarna av underrättelseverksamheten och övervakningen av den.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har också ett Twitter-konto (@tiedusteluvalv), vars huvudsakliga syfte är att dirigera personer som är intresserade av aktuella frågor inom övervakningen av underrättelseverksamhet till funktionens webbplats.

Samarbete med intressenter

Underrättelsetillsynsombudsmannens nationella samarbete med intressenter omfattar förutom andra övervakare av underrättelseverksamhet även andra aktörer. De utgörs av till exempel andra myndigheter med kopplingar till underrättelseverksamhet, ett bolag som är involverat i underrättelseinhämtning som avser datatrafik i

egenskap av den som utför en koppling (Suomen Erillisverkot Oy eller dess dotterbolag) och teleföretag.

Den som utför en koppling sköter en verkställighetsuppgift avseende tillstånd för underrättelseinhämtning som avser datatrafik beviljade av domstol. Uppgiften betraktas som en lagstadgad offentlig förvaltningsuppgift. Arrangemanget säkerställer att underrättelsemyndigheter inte får mer omfattande tillgång till datatrafik än vad domstolens tillståndsbeslut möjliggör. Det är dock inte fråga om övervakning av underrättelsemyndigheterna. De lagstadgade skyldigheterna för teleföretag att utlämna information till eller bistå myndigheter förvandlar däremot dock antagligen inte i sig teleföretag till aktörer som sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

Underrättelseövervakarna samarbetar på internationell, europeisk och nordisk nivå. Under verksamhetsåret deltog underrättelsetillsynsombudsmannen i ett internationellt underrättelsetillsynsforum, en europeisk underrättelsetillsynskonferens och ett nordiskt möte för organ som övervakar hemliga tjänster.

Det internationella samarbetet mellan underrättelseövervakare orsakar utmaningar av att underrättelsetillsynen, trots liknande behov, har organiserats på olika sätt i olika länder bland annat på grund av andra skillnader mellan ländernas rättsordning och förvaltningssystem. Ett syfte med det internationella samarbetet mellan underrättelseövervakare är därför att öka kännedomen om olika länders underrättelse- och underrättelsetillsynssystem. Genom samarbetet sprids också information om god tillsynspraxis.

Eftersom det internationella samarbetet mellan underrättelsemyndigheter har intensifierats till följd av den operativa miljöns globalisering, har det också dykt upp frågor om hur underrättelsemyndigheternas internationella samarbetsarrangemang och operativa informationsutbyte kan övervakas. I extrema fall kan information som en underrättelsemyndighet utlämnat till en annan inom ramen för bilateralt eller multilateralt internationellt samarbete användas på ett sätt som kränker enskilda individers mänskliga rättigheter eller som annars strider mot internationell rätt.

Övervakningen av operativt informationsutbyte mellan underrättelsemyndigheter kan i princip utformas så att den underrättelsemyndighet som utlämnar information övervakas av tillsynsmyndigheten i dess hemland medan den mottagande underrättelsemyndigheten övervakas av tillsynsmyndigheten i dess hemland. Tillsynsmyndighetens möjligheter till sådan övervakning kan dock beroende av land begränsas av den så kallade originator control-regeln (third party rule), enligt vilken den utlämnande underrättelsemyndigheten kan förbjuda den mottagande underrättelsemyndigheten att vidareutlämna information till tredje parter. Regeln är i sig viktig med tanke på den nationella säkerheten i det utlämnande landet och de internationella relationerna av det utlämnande landet samt enskilda individers integritet. Om skyldigheten att iakttä utländska informationslämnarens villkor för användning och vidareöverlåtelse av information föreskrivs i Finland i de förvaltningsområdesspecifika personuppgiftslagarna som tillämpas på underrättelsemyndigheterna och i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. I Finland anses det att originator control-regeln inte kan begränsa en inhemsk lag-

lighetsövervakares rätt att få den information av en underrättelsemyndighet som den behöver för att sköta sina övervakningsuppgifter.

Till skillnad från många andra länder i Finland tillämpas den nationella lagen, genom vilken EU:s direktiv om behandling av personuppgifter i brottmål har verkställts (hos dataskyddslagen anseende brottmål), även på upprätthållandet av den nationella säkerheten, och den nationella dataskyddsövervakaren (hos oss dataombudsmannen) övervakar också underrättelsemyndigheternas behandling av personuppgifter.

Information om underrättelseverksamhet samt de taktiska och tekniska metoder som används i den är i regel sekretessbelagd för att skydda den nationella säkerheten och Finlands internationella relationer. Det finns inga överenskommelser eller rättsakter om internationellt samarbete inom underrättelsetillsyn som är bindande för Finland. Enligt den nationella lagstiftningen har underrättelsetillsynsombudsmannen inte uttrycklig rätt att utlämna sekretessbelagd information till utländska eller internationella underrättelseövervakare.

Samarbetet med utländska myndigheter och internationella organ som övervakar och granskar underrättelseverksamhet påverkas också av underrättelseverksamhetens grundläggande intressen relaterade till tryggheten av nationens livsbetingelser som till sin karaktär är nationella. En underrättelsemyndighet får inte heller själv utlämna information i internationellt samarbete, om det strider mot nationella intressen.

Statistik över underrättelsetillsyns- ombudsmannens verksamhet

Utöver olika slags studiebesök gjorde underrättelsetillsynsombudsmannen under verksamhetsåret 50 ordinarie inspektionsbesök under vilka underrättelsemyndigheters beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder och skyddande av underrättelseinhämtning granskades. Informationen om antalet beslut är sekretessbelagd på basis av 24 § 1 mom. 5, 9 och 10 punkten i offentlighetslagen.

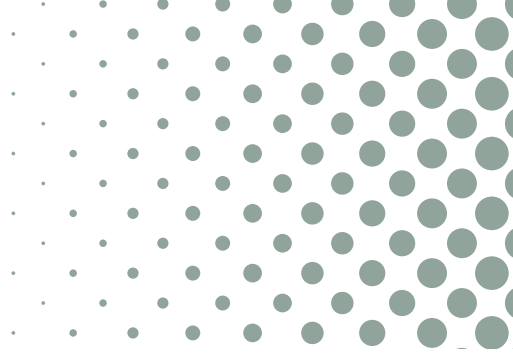
Dessutom deltog ombudsmannen i alla sammanträden om underrättelseinhämtningsmetoder i Helsingfors tingsrätt utom ett. Informationen om antalet behandlade ärenden är sekretessbelagd på basis av 5 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar.

Under verksamhetsåret mottog ombudsmannen 11 skrivelser som främst kan tolkas som utredningsbegäran. Inga skrivelser som kan tolkas som klagomål inlämnades.

Eftersom underrättelsemyndigheterna ska anmäla alla beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder till underrättelsetillsynsombudsmannen, kan underrättelsetillsynsombudsmannen när utredningsbegäran handläggs

förutom retroaktivt utreda om den som lämnat utredningsbegäran varit föremål för underrättelseinhämtningsmetoder även i realtid följa upp om den som lämnat utredningsbegäran blir föremål för underrättelseinhämtningsmetoder. Det har varit motiverat att utnyttja sådan uppföljning i realtid i synnerhet i behandlingen av utredningsbegäran som lämnats in i början av tillämpningen av den nya underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet.

Metoderna för övervakningen av underrättelseverksamhet samt klagomåls- och utredningsbegärans ärendena är i regel sekretessbelagda i syfte att säkerställa underrättelsetillsynens effektivitet och skydda dem som anför klagomål eller lämnar in utredningsbegäran (se 24 § 1 mom. 6 och 15 punkten i offentlighetslagen när det gäller allmän offentlighet och 11 § 2 mom. 1 punkten när det gäller övervakningsobjektets rätt till insyn). På grund av underrättelseverksamhetens känsliga karaktär kunde offentliggörandet av anförande av klagomål och utredningsbegäran minska personers villighet att anhängiggöra ärenden och således äventyra underrättelsetillsynsombudsmannens tillgång till information (jämför med skydd



för rapportörers identitet i dataskyddsärenden). När det gäller underrättelseverksamhet har även föremålen för underrättelseinhämtningsmetoder endast begränsad rätt till insyn. Detta begränsar underrättelsetillsynsombudsmannens möjligheter att informera personer som lämnat in begäran om utredning om de möjligen varit föremål för underrättelseinhämtningsmetoder.

Under verksamhetsåret blev det inte aktuellt att framföra klagan över domstolsbeslut, meddela förordnanden om avbrytande eller avslutande av underrättelseinhämtningsmetoder, anmäla underrättelsemyndigheters förfarande till förundersökning eller ge en anmärkning eller en annan påföljd till en underrättelsemyndighet.

Den användning av underrättelseinhämtningsmetoder som underrättelsetillsynsombudsmannen granskat hade riktats mot verksamhet som ska betraktas som allvarligt hotade den nationella säkerheten. I början av tillämpningen av underrättelagarna var den viktigaste principiella frågan med vilken exakthet underrättelsemyndigheterna bör motivera uppfyllandet av de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av under-

rättelseinhämtningsmetoder samt iakttagandet av principerna för underrättelseverksamhet i sina tillståndskrav och beslut. Tillståndskravens och beslutens tydlighet påverkas i praktiken också av deras tekniska struktur.

Under verksamhetsåret gav underrättelsetillsynsombudsmannen nio utlåtanden om begäran om utlåtande från statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet och inrikesministeriet. De handlade om författningsprojekt och rapporter till internationella avtalsövervakningsorgan.

Underrättelsetillsynsombudsmannens iakttagelser av lagstiftningen

Här följer några iakttagelser relaterade till utgångspunkterna för den nya underrättelagstiftningen. De anknyter inte nödvändigtvis till konkreta i praktiken förekomna lagtolkningssituationer.

Underrättelseinhämtningsens syfte

Civil och militär underrättelseinhämtning handlar om att inhämta information som behövs för att skydda den nationella säkerheten. Det kan vara fråga om inhämtande av information på operativ nivå för underrättelsemyndighetens (Försvarsmaktens när det gäller militär underrättelseinhämtning) eget bruk eller för att utlämna information till en annan myndighet eller inhämtande av information på strategisk nivå som stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande.

När underrättelseinhämningsmetoder används gäller det att balansera mellan integritetsskyddet samt de övriga grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna för de enskilda individer som är föremål för underrättelseinhämtning och den mer allmänna nationella säkerheten. I våra förhållanden handlar skyddandet av den nationella säkerheten i sista hand om att skydda den demokratiska rättsstaten och dess system för grundläggande fri- och rättigheter.

Civil och militär underrättelseinhämtning samt kriminalunderrättelseverksamhet för att förhindra och avslöja brott som hotar den nationella säkerheten riktas i allmänhet mot verksamhet som utövas av främmande stater eller terroristiska eller kriminella organisationer. Om en person professionellt eller på ett jämförbart sätt agerar som representant för en främmande stat eller en medlem i en terroristgrupp eller organiserad kriminell sammanslutning, är det med tanke på bedömningen av förutsättningarna för användningen av underrättelseinhämningsmetoder inte fråga om personens privatliv och personliga förhållanden i grund och botten.

Skyddandet av den nationella säkerheten handlar utöver av myndigheternas rätt att använda sina befogenheter för att skydda säkerheten även om myndigheternas och statens skyldighet att upprätthålla säkerheten. Myndigheternas och statens skyldighet att upprätthålla säkerheten anknyter både till de horisontala konsekvenserna av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna avseende personlig trygghet och till de så kallade tredje generationens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, såsom rätten till fred. De horisontala konsekvenserna av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna innebär här att den offentliga makten är

skyldig att trygga den personliga tryggheten även när det gäller rättsliga relationer mellan individer. Om detta misslyckas kan staten i extrema fall bli skyldig att ersätta eller gottgöra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. De kollektiva grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna har främst betraktats som programmatiska mål, men det verkar som om de håller på att få en karaktär som är rättsligt bindande åtminstone för lagstif-taren.

Fullgörandet av myndigheternas skyldigheter påverkas av de tillgängliga resurserna och allo-keringen av dem. Det är fråga om att på basis av hotanalyser fastställa och prioritera inbördes stra-tegiska prioriteringar för underrättelseverksamhet, operativa underrättelseuppdrag och taktiska underrättelseoperationer samt utarbeta underrät-telsetekniska planer för underrättelseoperationer. Begreppen strategisk, operativ och taktisk följer här i den ordningsföljd som används av militära myndigheter, medan civila myndigheter i allmänhet använder ordningsföljden strategisk, taktisk och operativ.

Vid bedömningen av underrättelsemyndigheternas rätt eller skyldighet att utlämna information till andra myndigheter eller aktörer gäller det att beakta underrättelseverksamhetens karaktär samt att civil och militär underrättelseinhämtning även kan riktas mot personer som inte själva utgör det primära hotet mot den nationella säkerheten. Utlämnande av underrättelseinformation kan trots mottagarens eventuella sekretessskyldighet även medföra säker-hetsrisker.

Till sin grundläggande karaktär handlar underrät-telseverksamhet om att kombinera osäkra uppgifter och svaga signaler. Med tanke på integritetsskyddet för den person som är föremål för underrättelsein-hämtning kan underrättelseinformation vara mer

känslig än information om brott i förundersöknings-, åtalsprövnings- och domstolsbehandlingsskedet (jämför med 24 § 1 mom. 3 punkten i offentlighetsla-gen). Det är inte godtagbart att utlämna okontrolle-rad underrättelseinformation i beslutsfattande som påverkar individers rättigheter eller skyldigheter, men den kan användas för att inrikta ytterligare informationsinhämtning. Förutsättningarna för in-formationsmottagarens bedömning och verifiering av okontrollerad information kan dock vara mycket begränsade.

När utlämnande av information prövas gäller det också att beakta att mottagarens informationsbe-hov i sin uppgift kan uppfyllas av en hotanalys från vilken irrelevanta personuppgifter eller sekretess-belagda uppgifter om underrättelseinhämningsme-toder raderats.

Utlämnande av underrättelseinformation till brotts-bekämpning, dvs. förhindrande och avslöjande samt utredande av brott, regleras av de så kallade brandväggsbestämmelserna i underrättelaelagar-na. Eftersom förutsättningarna för användning av ci-vila och militära underrättelseinhämningsmetoder regleras mindre exakt än hemliga informationsin-hämningsmetoder och hemliga tvångsmedel inom kriminalunderrättelseverksamhet och eftersom civil och militär underrättelseverksamhet har tillgång till vissa metoder som inte är tillgängliga för kri-minalunderrättelseverksamhet, får information om lindrigare brott som inhämtats i samband med civila eller militära underrättelseinhämningsmetoder inte utlämnas till brottsbekämpning. Å andra sidan är underrättelsemyndigheterna skyldiga att utlämna information om allvarligare brott som inhämtats genom civila eller militära underrättelseinhämt-ningsmetoder till brottsbekämpningen. Information om brott kan dock även då uppskjutas om det är nödvändigt för att trygga den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa (se också skyddande av underrättelseinhämtning nedan). När en underrät-

telsemyndighet överväger att uppskjuta anmälan eller använder sin prövningsrätt mellan att anmäla lindrigare och allvarligare brott ska den utöver upprätthållandet av den nationella säkerheten dessutom beakta betydelsen av förhindrande eller utredningen av brott med tanke på allmänna och enskilda intressen.

En underrättelsemyndighet anmäler pågående brott till den behöriga myndigheten och begångna brott till Centralkriminalpolisen. Polisen, Gränsbevakningsväsendet och Tullen har uppgifter som går ut på att förhindra brott. En annan fråga är när tröskeln för skyldigheten att anmäla ett antaget brott överskrids och vilka uppgifter om pågående brott underrättelsemyndigheten har rätt eller är skyldig att utlämna till den behöriga myndigheten eller till Centralkriminalpolisen om brottet redan har begåtts.

Skyldigheten att informera föremålet för användningen av underrättelseinhämtningsmetoder behandlas nedan. Om förundersökning på basis av en anmälan av en underrättelsemyndighet har inletts och ärendet därefter överförs till åklagaren för åtalsprövning blir en mer omfattande anmälningskyldighet tillämplig. En icke-statlig aktör ska då i regel informeras också om systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, täckoperation, bevisprovokation genom köp, styrd användning av informationskällor, platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering som riktas mot annat än ett meddelande eller kopiering av en försändelse som riktas mot annat än ett meddelande. Användning av information i utredning av brott ska anges i förundersökningsprotokollet, och den information som åklagaren planerar att använda som bevis ska anges i stämningsansökan. Domstolen beslutar om användningen av informationen som bevis när huvudsaken handläggs. Syftet med dessa förfaranden är att trygga en rättvis rättegång.

Brandväggsbestämmelserna begränsar utlämnande av underrättelseinformation till en annan myndighet om den kommer att användas i ett annat än det ursprungliga syftet. Inhämtande av information om en främmande stats fientliga verksamhet mot Finland (operativt civilt kontraspionage) eller om en icke-statlig aktörs verksamhet som hotar Finlands nationella säkerhet (operativ civil underrättelseinhämtning) samt Skyddspolisens uppgift att förhindra och avslöja brott (förhindrande och avslöjande av brott som hotar statskicket och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet) utgör ett kontinuum om uppgifter som preciseras gradvis. På motsvarande sätt placerar sig inhämtande av information om en främmande stats fientliga verksamhet mot Finlands totalförsvaret (operativt militärt kontraspionage) och å andra sidan Försvarmaktens skyldighet att förhindra och avslöja brott (förhindrande och avslöjande av brott som anknyter till underrättelseverksamhet som riktar sig mot Finland på det militära försvarets område och till sådan verksamhet som äventyrar syftet med det militära försvaret) i samma kontinuum av uppgifter. Även uppgiften att utreda ovan avsedda brott placerar sig i samma kontinuum, men den har organisatoriskt separerats från underrättelsemyndigheternas uppgifter för att trygga en rättvis rättegång. Skyddspolisens är inte längre en förundersökningsmyndighet, och utredningen av de brott som Försvarmakten ska förhindra och avslöja sköts av Centralkriminalpolisen.

Användning av underrättelseinformation för att förhindra, avslöja och utreda brott som hotar den nationella säkerheten kan anses vara förenligt med det ursprungliga syftet med inhämtande av underrättelseinformation. Brandväggsbestämmelserna begränsar därför inte underrättelsemyndigheternas möjligheter att använda underrättelseinformation för att förhindra och avslöja brott som hör till deras uppgiftsområde eller utlämna underrättelse-

information till förundersökningsmyndigheten för att utreda sådana brott. En underrättelsemyndighet får således till Centralkriminalpolisen även anmäla sådana begångna landsförräderi-, högförräderi- eller terroristbrott för vilka det strängaste föreskrivna straffet är fängelse i mindre än tre år. Oaktsamt röjande av statshemlighet, brott mot neutralitetsbestämmelserna, upprätthållande av landsförrädisk förbindelse, olaglig militär verksamhet, resa i syfte att begå ett terroristbrott och främjande av resa som görs i syfte att begå ett terroristbrott är sådana brott. Även om ovan beskrivna förfaranden för att trygga en rättvis rättegång har regleringsstrukturellt kopplats till anmälan av en underrättelsemyndighet på basis av brandväggsbestämmelserna, är det motiverat att iaktta dem även när underrättelsemyndigheten anmäler lindrigare brott som hör till dess uppgiftsområde till Centralkriminalpolisen.

Brandväggsbestämmelserna tillämpas på information som inhämtats under användningen av underrättelseinhämtningsmetoden. När det inte är fråga om användning av egentliga underrättelsemetoder utan till exempel elementär observation eller elementär användning av informationskällor, kan man på skyldigheten att utlämna uppgifter för brottsbekämpning när det gäller Skyddspolisens tillämpa bestämmelserna om viktighetsordningen för polisens uppgifter enligt 1 kap. i polislagen och bestämmelserna om en polismans tjänstgöringsskyldighet enligt polisförvaltningslagen. Bestämmelserna om uppgifternas viktighetsordning kan också tillämpas på fastställandet av Skyddspolisens interna viktighetsordning för uppgifter. Bestämmelsen om fastställandet av en viktighetsordning för uppgifter ger inte rätt till att helt låta bli att sköta dem.

En civil eller militär underrättelseoperation kan förändras till en kriminalunderrättelseoperation för att förhindra eller avslöja ett visst brott som hotar den nationella säkerheten och vidare till en

anmälan om avslöjat brott till förundersökning. Med avslöjande av brott avses här åtgärder som syftar till att klarlägga om det för inledande av förundersökning finns en i förundersökningslagen avsedd grund. I kap. 5 a om civil underrättelseinhämtning i polislagen finns bestämmelser om fortsatt inhämtande av information i högst sex månader för förhindrande och avslöjande av landsförräderi-, högförräderi- eller terroristbrott (bestämmelsen om hemlig informationsinhämtning för att avslöja brott i 5 kap. i polislagen gäller endast landsförräderi- och terroristbrott) och i kap. 5 om hemliga metoder för inhämtande av information i polislagen finns motsvarande bestämmelser om fortsatt hemligt inhämtning av information för utredning av brott. I 5 kap. i polislagen finns också bestämmelser om rätten att dröja med att ingripa i ett brott när hemliga informationsinhämtningsmetoder används.

Föremål för underrättelseinhämtning

Underrättelsemyndigheterna upprättar hotanalyser på strategisk, operativ och taktisk nivå. Mervärdet av en underrättelsemyndighets tvärvetenskapliga hotanalys anknyter i synnerhet till underrättelsemyndighetens möjlighet att komplettera hotanalysen med underrättelseinformation och annan operativ erfarenhet av underrättelseverksamhet.

Å andra sidan är en allmän förutsättning för användning av underrättelseinhämtningsmetoder en bedömning av att den nationella säkerheten är utsatt för allvarligt hot. Även om föremålet för civil och militär underrättelseinhämtning till skillnad från kriminalunderrättelseverksamhet inte är ett visst enskilt brott som ska förhindras, avslöjas eller utredas, utan verksamhet som på ett mer allmänt plan allvarligt hotar den nationella säkerheten, ska även ett sådant hot vara tillräckligt specificerat och överskrida tröskeln för "kan antas på goda grunder"/"finns skäl att misstänka".

En främmande stats militära verksamhet, inklusive militära underrättelseverksamhet, betraktas notoriskt som ett allvarligt hot i den stat som är föremål för verksamheten. Detsamma gäller i allmänhet en främmande stats civila underrättelseverksamhet.

De allmänna förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtningsmetoder omfattas av behövlighetskrav på den statliga aktören eller med en sådan jämförbar aktör. När en statlig aktör eller dess representant är föremål för underrättelseinhämtningsmetoder riktade mot elektronisk kommunikation krävs dock nödvändighet då en part i kommunikationen kan vara en icke-statlig aktör. En statlig aktör eller med en sådan jämförbar aktör som är föremål för inhämtande av information behöver inte informeras om användningen av underrättelseinhämtningsmetoder.

Utöver av främmande stater kan den nationella säkerheten främst allvarligt hotas av terroristgrupper (strafflag 34 a kap. 6 § 2 mom.), organiserade kriminella sammanslutningar (strafflag 6 kap. 5 § 2 mom.), landsförrådiska beväpnade grupper (strafflag 17 kap. 5 §) och högförrådiska militära sammanslutningar (strafflag 13 kap. 4 §) som är inrättad för en längre tid och är strukturerade. Risken med sådana sammanslutningar anknyter i synnerhet till deras strävan efter att påverka det politiska, administrativa, rättsliga eller ekonomiska beslutsfattandet med våld eller genom att infiltrera sig i samhällsstrukturerna. I allmänhet äventyrar inte ens en allvarlig enskild gärning av en enskild individ den nationella säkerheten. Men i en digital miljö kan även en enskild individ åstadkomma en cyberattack som hotar samhällets vitala funktioner.

Nödvändighetskrav ställs på användning av underrättelseinhämtningsmetoder mot icke-statliga aktörer. Icke-statliga aktörer ska i regel informeras om att de har varit föremål för underrättelseinhämt-

ningsmetoder när det är fråga om teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk observation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning eller teknisk observation av utrustning), kopiering som riktar sig mot ett meddelande, kopiering av en försändelse som riktar sig mot ett meddelande eller under vissa förutsättningar underrättelseinhämtning som avser datatrafik (se också skyddande av underrättelseinhämtning nedan).

Den digitala miljön gör det möjligt för en främmande stat, en sammanslutning av individer eller en enskild individ att kommunicera vidsträckt med ord och gärningar. I den digitala miljön är det också lättare för individer att ansluta sig till olika sammanslutningar och bli motiverade av deras verksamhet än i den fysiska miljön. När en främmande stat försöker påverka opinionsbildningen kan det vara fråga om verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen. En sådan verksamhet hör till föremål för civil underrättelseinhämtning. När det gäller opinionspåverkan av icke-statliga aktörer kan den nationella säkerheten hotas främst av verksamhet som på senare steg som ett visst enskilt brott kunde uppfylla rekvisitet för landsförräderi-, högförräderi- eller terroristbrott eller anstiftan till det eller grovt hets mot folkgrupp eller offentlig uppmaning till brott, som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten.

Principer för underrättelseverksamhet och allmänna förutsättningar för användning av underrättelseinhämtningsmetoder

Nödvändighetskravet (underrättelseinhämtning som riktas mot icke-statliga aktörer) eller behövlighetskravet (underrättelseinhämtning som riktas mot statliga aktörer) som hör till de allmänna

förutsättningarna för användning av underrättelseinlämningsmetoder har flera nivåer.

Den information som inlämnas genom användning av underrättelseinlämningsmetoder ska för det första vara viktig med avseende på ett underrättelseuppdrag när det gäller underrättelseinlämning som riktas mot icke-statliga aktörer. Enligt proportionalitetsprincipen ska underrättelseinlämnings åtgärder vara försvarbara i förhållande till hur viktiga de uppgifter är som erhålls genom informationsinlämning.

För det andra ska det vara nödvändigt eller behövt för informationsinlämningen att använda underrättelseinlämningsmetoder, som begränsar rättigheterna för den som är föremål för underrättelseinlämning. När man bedömer om detta krav uppfylls görs en jämförelse med en situation där underrättelseinlämningsmetoder inte används.

För det tredje ska det vara nödvändigt eller behövt att använda en viss underrättelseinlämningsmetod. När man bedömer om detta krav uppfylls görs en jämförelse med andra underrättelseinlämningsmetoder som begränsar rättigheterna för föremålet för underrättelseinlämning i mindre grad.

Kraven på jämförelse med en situation där underrättelseinlämningsmetoder inte används eller andra underrättelseinlämningsmetoder används kan härledas ur principen om minsta olägenhet samt respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna. Enligt principen om minsta olägenhet får det genom användning av underrättelseinlämningsmetodens befogenheter inte ingripas i någons rättigheter i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget. Med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna avses bland annat att

underrättelsemyndigheten ska välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna när den utövar sina befogenheter. Förutsättningen för användning av underrättelseinlämning som avser datatrafik som riktas mot icke-statliga aktörer är uttryckligen att informationen inte kan erhållas genom någon annan underrättelseinlämningsmetod.

I praktiken kan det vara svårt att skilja mellan de olika nivåerna av nödvändighets- och behövtighetskraven. Bedömningen av enskilda uppgifters viktighet påverkas av att underrättelseverksamhet baserar sig på att kombinera osäkra uppgifter och svaga signaler. Bedömningen av hur nödvändigt det är att använda en underrättelseinlämningsmetod kan i sin tur påverkas av att det kan vara möjligt att inlämna viss information även utan att använda en viss underrättelseinlämningsmetod eller utan att använda inga underrättelseinlämningsmetoder alls, trots att det skulle sluka en oproportionerlig mängd av myndighetens tillgängliga resurser.

Civil och militär underrättelseinlämning kan också riktas mot personer som inte själva utgör det primära säkerhetshotet. Det är då fråga om personer som anknyter till den verksamhet som orsakar hotet på ett sådant sätt att man på ett motiverat sätt kan förväntas få viktig information med avseende på ett underrättelseuppdrag med hjälp av underrättelseinlämning som riktas mot dem. Kopplingen till den hotfulla verksamheten kan utgöras beroende på omständigheter av att en person har kontakter med den som orsakar hotet (jämför med kopplingar till brottslig verksamhet och främjande av brottslig verksamhet som avses i 7 § 2 mom. 2 punkten i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, 25 § 2 mom. 1 och 3 punkten i säkerhetsutredningslagen, 5 kap. 28 § 2 mom. i polislagen och 17 kap. 1 a § och 34 a kap. 4 § i strafflagen). I synnerhet när informationsinlämning riktar sig

mot personer som inte orsakar det primära säkerhetshotet framhävs vikten av att respektera proportionalitetsprincipen samt de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna när underrättelseinhämtningsmetodens nödvändighet eller behövlighet bedöms. Enligt proportionalitetsprincipen ska underrättelseinhämtningsmetodens åtgärder vara försvarbara i förhållande till den inskränkning av rättigheter som (andra) orsakas av att en underrättelseåtgärd används.

En allmän förutsättning för användning av underrättelseinhämtningsmetoder är också att de förväntas ge resultat. Användning av underrättelseinhämtningsmetoder bör antas ge viktig information med avseende på ett underrättelseuppdrag. Enligt proportionalitetsprincipen ska underrättelseinhämtningsmetodens åtgärder ge tillräckliga faktiska möjligheter att uppnå de godtagbara mål som ställs upp för underrättelseinhämtningsmetoden. När det gäller militär underrättelseinhämtningsmetod är kravet på de flesta underrättelseinhämtningsmetoder och i synnerhet sådana som riktas mot icke-statliga aktörer att användningen av dem med fog kan antas vara av synnerlig vikt för att få information med avseende på ett underrättelseuppdrag.

Kravet på förväntat resultat medför ett slags ändamålsenlighetsmoment i bedömningen av underrättelseinhämtningsmetodernas laglighet, vilket samtidigt främjar underrättelseinhämtningsmetodens effektivitet. Det är också fråga om kravet på att utnyttja tidigare erfarenheter om underrättelseinhämtningsmetodernas resultat som rör sig om samma objekt eller av en mer allmän karaktär när användning av nya underrättelseinhämtningsmetoder prövas. Utnyttjandet av tidigare erfarenheter stöds av uppgifter som antecknats i protokoll av underrättelseinhämtningsmetoden. I protokoll över täckoperation, bevisprovokation genom köp, styrd användning av informationskällor, platsspecifik

underrättelseinhämtningsmetod, underrättelseinhämtningsmetod som avser utländska datasystem och underrättelseinhämtningsmetod som avser datatrafik ska antecknas en bedömning av underrättelseinhämtningsmetodens betydelse och i protokoll över inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning uppgifter om underrättelseinhämtningsmetodens effektivitet.

Bedömningen av om användningen av en viss underrättelseinhämtningsmetod antas vara nödvändig eller behövlig och resultatrik kan också ha underrättelsetekniska aspekter. Flera samtidiga eller på varandra följande underrättelseinhämtningsmetoder i en underrättelseoperation kan stödja varandra. Valet av underrättelseinhämtningsmetoder kan också påverkas av hur lätta de är att avslöja.

Underrättelseinhämtningsmetoder

Underrättelseinhämtningsmetoderna inom civil och militär underrättelseinhämtningsmetod är i allmänhet likadana som hemliga informationsinhämtningsmetoder och hemliga tvångsmedel inom kriminalunderrättelseverksamhet, av vilka det finns längre erfarenhet. Det finns dock vissa innehållsmässiga skillnader mellan underrättelseinhämtningsmetoder samt hemliga informationsinhämtningsmetoder och hemliga tvångsmedel utöver deras avvikande tillämpningsområden.

Befogenheterna för så väl civil och militär underrättelseinhämtningsmetod som kriminalunderrättelseverksamhet handlar om inhämtande av information om vissa personer. Om allmän teknisk övervakning som inte riktas mot vissa personer föreskrivs separat.

Tillämpningen av flera bestämmelser om civil och militär underrättelseinhämtningsmetod samt övervakning av dem är uttryckligen kopplade till underrättelseinhämtningsmetoder.

Elementär observation är inte en egentlig underrättelseinhämtningsmetod inom civil och militär underrättelseinhämtning eller en egentlig hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett egentligt hemligt tvångsmedel inom kriminalunderrättelseverksamhet. Definitionen av elementär observation ingår i bestämmelserna om civil och militär underrättelseinhämtning samt kriminalunderrättelseverksamhet främst som en informativ grund för bestämmelserna om systematisk observation (annan än kortvarig observation) och teknisk observation. I den tidigare polislagen hade också observation liknande karaktär som egentliga hemliga informationsinhämtningsmetoder med stadgade förutsättningarna för tillämpningen, men då definierades observation som fortlöpande eller upprepat inhämtande av information om en viss person eller hans eller hennes verksamhet. I förundersökning ansågs observation vara tillåten med stöd av sedvanlig rätt. I de nu gällande bestämmelserna om elementär observation har man utöver definitionen av observation möjliggjort användning av en kamera eller någon annan motsvarande teknisk anordning för att göra eller uppta visuella iakttagelser. Tekniska anordningar får dock inte användas vid elementär eller systematisk observation riktad mot hemfridskyddade platser.

Enligt 5 kap. i polislagen är elementär användning av informationskällor en hemlig informationsinhämtningsmetod och enligt tvångsmedelslagen ett hemligt tvångsmedel. Enligt underrättelagarna är den inte en underrättelseinhämtningsmetod.

I kriminalunderrättelseverksamhet ska systematisk observation, förtäckt inhämtande av information och täckoperation alltid riktas mot en person som nämns i beslutet om användningen av metoden. Inom civil och militär underrättelseinhämtning kan sådana metoder även riktas mot specificerade grupper av personer, om en bestämd person inte

kan specificeras. Om en del personer i en grupp av personer kan specificeras ska de nämnas i beslutet om användningen av metoden.

I kriminalunderrättelseverksamhet ska teknisk avlyssning och optisk observation alltid riktas mot den i beslutet nämnda plats där den person som är föremålet för underrättelseinhämtningen vistas. Inom civil och militär underrättelseinhämtning kan sådana metoder även riktas mot en specificerad person eller grupp av personer. Inom civil och militär underrättelseinhämtning får endast domstolen fatta beslut om teknisk avlyssning och optisk observation av ett hemfridskyddat utrymme (eller en annan hemfridskyddad plats), vilket innebär att teknisk avlyssning eller optisk observation av en person eller grupp av personer som baserar sig på underrättelsemyndighetens eget beslut inte får riktas mot en person eller grupp av personer som befinner sig på ett hemfridskyddat utrymme (eller en annan hemfridskyddad plats).

Inom kriminalunderrättelseverksamhet ska teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning alltid riktas mot den i beslutet nämnda teleadress eller teleterminalutrustning som den person som är föremålet för underrättelseinhämtningen använder. Inom civil och militär underrättelseinhämtning kan sådana metoder även riktas mot en person som nämns i beslutet. Om man vill rikta teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning eller teleövervakning mot en sådan teleadress eller teleterminalutrustning som inte nämns i domstolens tillstånd för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning eller teleövervakning kan underrättelsemyndigheten fatta ett eget beslut som gäller denna teleadress eller teleterminalutrustning och som kompletterar domstolens beslut. Underrättelsemyndigheten informerar underrättelsetillsynsombudsmannen om ett sådant beslut.

Om domstolen har beviljat tillstånd för teleavlyssning eller teleövervakning kan den behandla beviljande av tillstånd för en ny teleadress eller teleterminalutrustning eller när det gäller civil och militär underrättelseinhämtning beviljande av tillstånd som gäller en ny person genom förenklat förfarande utan att den tjänsteman som framställt yrkandet är närvarande. Eftersom teleavlyssning och teleövervakning inom civil och militär underrättelseinhämtning även kan riktas mot en person och eftersom underrättelsemyndigheten genom sitt beslut kan komplettera domstolens beslut med en ny teleadress eller teleterminalutrustning är behovet av förenklat domstolsförfarande mindre inom civil och militär underrättelseinhämtning än inom kriminalunderrättelseverksamhet.

Civil och militär underrättelseinhämtning har tillgång till vissa metoder som inte är tillgängliga inom kriminalunderrättelseverksamhet. Sådana metoder utgörs av platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kopiering av försändelse, kvarhållande av försändelse för kopiering och underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt när det gäller militär underrättelseinhämtning radiosignalspaning och underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem.

Till skillnad från hemliga informationsinhämtningsmetoder och hemliga tvångsmedel inom kriminalunderrättelseverksamhet får underrättelseinhämtningsmetoder inom civil och militär underrättelseinhämtning användas utomlands även utan samarbete med den aktuella staten.

Underrättelseinhämtning som riktas mot elektroniska meddelanden

Elektronisk kommunikation är ett komplicerat regleringsområde. Den snabba tekniska utvecklingen ökar utmaningarna för regleringen. I kommunika-

tionsnäten förmedlas utöver meddelanden mellan personer allt mer lägesuppgifter och kommandon relaterade till olika tekniska anordningars funktion. Sådana tekniska meddelandens rättsliga karaktär är delvis tolkningsbar.

Regleringen av befogenheterna inom civil och militär underrättelseinhämtning samt kriminalunderrättelseverksamhet påverkar den rättsliga ställningen för föremålen för informationsinhämtning, myndigheternas verksamhetsförutsättningar samt skyldigheterna för teleföretag som förmedlar elektronisk kommunikation och därigenom även företagens förutsättningar för affärsverksamhet.

Inhämtande av information som riktas mot elektronisk kommunikation kan ingripa i sekretessen för förtroliga meddelanden mellan personer och övrigt integritetsskydd. Sekretessen hos ett förtroligt meddelande omfattar utöver innehållet även de identifieringsuppgifter som behövs i förmedlingen av elektronisk kommunikation. Uppgifter om personens teleadressens eller teleterminalutrustningens geografiska läge som indirekt avslöjar personens rörelser anknyter till personens övriga integritetsskydd.

Regleringen av myndigheternas befogenheter bör vara exakt och noggrant avgränsad med tanke på rättssäkerheten för föremålen för underrättelseinhämtningsmetoder. Å andra sidan bör regleringen vara teknologineutral med tanke på myndighetsverksamhetens effektivitet och en opartisk behandling av företag. En separat aktuell fråga är om skyldigheten för teleföretag på EU:s inre marknad att bistå underrättelsemyndigheter i medlemsstaterna hör till EU:s regleringsbehörighet trots att medlemsstaternas nationella säkerhet inte hör till den.

Inhämtande av information från kommunikationsnät kan handla om teleavlyssning, inhämtande av

information i stället för teleavlyssning, teleövervakning och inhämtande av basstationsuppgifter samt inom civil och militär underrättelseinhämtning om underrättelseinhämtning som avser datatrafik och inom militär underrättelseinhämtning om radiosignalspaning. Teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och teleövervakning riktas mot en viss teleadress eller teleterminalutrustning. Inhämtning av basstationsuppgifter riktas mot en viss basstation. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik riktas mot en viss del av kommunikationsnätet med hjälp av vissa sökbegrepp.

I domstolens tillstånd för underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som används nämnas. Om man i underrättelseinhämtning som avser datatrafik vill använda sökbegrepp som ingår i en kategori av sökbegrepp i domstolens tillstånd men som inte nämns där kan underrättelsemyndigheten fatta ett eget beslut om detta sökbegrepp som kompletterar domstolens tillstånd. Underrättelsemyndigheten informerar underrättelse tillsynsombudsmannen om ett sådant beslut. Som sökbegrepp i underrättelseinhämtning som avser datatrafik får man inte använda uppgifter som identifierar en teleterminalutrustning eller teleadress som används av en person som vistas i Finland. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik kan således inte användas i stället för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning eller teleövervakning.

Inhämtande av information från kommunikationsnät kan utföras med hjälp av teleföretag eller med underrättelsemyndighetens tekniska anordningar. På motsvarande sätt kan identifieringsuppgifter om en teleadress eller teleterminalutrustning erhållas från ett teleföretag eller med myndighetens tekniska anordningar. Myndigheternas befogenheter när det gäller teleföretag är till sin karaktär framskri-

dande informationsinhämtningsbefogenheter (teleavlyssning, framskridande teleövervakning och framskridande inhämtning av basstationsuppgifter) eller retroaktiv rätt att få information (inhämtande av information i stället för teleavlyssning, retroaktiv teleövervakning och retroaktiv inhämtning av basstationsuppgifter).

I en miljö som bildas av globalt sammankopplade kommunikationsnät kan platsen för verksamhet som orsakar säkerhetshot eller platsen för användning av underrättelseinhämtningsmetoder som riktas mot den vara oklar eller tolkningsbar. Vidtagandet av åtgärder och deras konsekvenser kan inträffa i olika länder.

Radiosignalspaning som är en tillgänglig metod inom militär underrättelseinhämtning får endast riktas mot radiovägor som sänds från eller till en anordning utanför finskt territorium. Underrättelseinhämtning som avser datatrafik som är en tillgänglig metod inom civil och militär underrättelseinhämtning får riktas mot datatrafik som överskrider Finlands gränser i kommunikationsnät, dvs. båda parterna i kommunikationen får inte befinna sig i Finland. Radiosignalspaning och underrättelseinhämtning som avser datatrafik som riktas mot kommunikation som överskrider Finlands gränser och som sker i Finland är till sin karaktär inrikes underrättelseinhämtning.

Med hjälp av underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem som är en tillgänglig metod inom militär underrättelseinhämtning inhämtar man med datatekniska metoder information från ett datasystem utanför Finland. Användningen av underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem och eventuella andra underrättelseinhämtningsmetoder via kommunikationsnät eller andra kommunikationsförbindelser är till sin karaktär utrikes underrättelseinhämtning.

Huruvida underrättelseinhämtningen sker i hemlandet eller utlandet påverkar beslutsfattandet om användning av underrättelseinhämningsmetod. Chefen för Skyddspolisen beslutar om civil underrättelseinhämtning och användning av civila underrättelseinhämningsmetoder i utlandet, medan Huvudstabens underrättelsechef fattar beslut om militär underrättelseinhämtning och användning av militära underrättelseinhämningsmetoder i utlandet. Ett undantag utgörs dock av användning av underrättelseinhämningsmetoder i militära krishanteringsinsatser och Försvarsmaktens internationella verksamhet. Chefen för Skyddspolisen och Huvudstabens underrättelsechef beslutar om användning av underrättelseinhämningsmetoder i utlandet även när en annan tjänsteman kan fatta eller domstol fattar beslut om användning av underrättelseinhämningsmetoden i hemlandet.

Bestämmelserna om utlämnande av underrättelseinformation till brottsbekämpning och information om användning av underrättelseinhämningsmetoder till den som är föremål för metoderna tillämpas inte på underrättelseinhämtning eller användning av underrättelseinhämningsmetoder i utlandet. När det gäller underrättelseinhämtning och användning av underrättelseinhämningsmetoder utomlands får man i enskilda fall frångå förbudet mot att rikta underrättelseinhämningsmetoden mot ett utrymme som används för boende av permanent natur, om det är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten.

Underrättelseinhämtning som riktas mot förtroliga meddelanden

De bestämmelser som tillämpas på underrättelseinhämtning som riktas mot förtroliga meddelanden påverkas av det underlag på vilken meddelandet bevarats och meddelandets innehavare samt den utrustning som används för att inhämta information.

Inhämtning av information om en persons muntliga kommunikation med sinnesförmålor kan vara bland annat elementär eller systematisk observation. I elementär och systematisk observation kan man använda en kamera eller motsvarande teknisk anordning för att göra eller uppta visuella iakttagelser. Om man i observation genom sinnesförmålor använder en annan teknisk utrustning kan det vara fråga om teknisk avlyssning eller optisk observation. I teknisk avlyssning och optisk observation (och teknisk spårning) kan det också vara möjligt att utnyttja föremålets utrustning (placering av en anordning, metod eller programvara som används i underrättelseinhämtning i föremål, ämnen, egendom, utrymmen eller informationssystem som åtgärden riktas mot).

När det gäller civil och militär underrättelseinhämtning som riktas mot handlingar kan det vara fråga om platsspecifik underrättelseinhämtning för att hitta en handling och kopiering av en handling som anknyter till denna eller till en annan underrättelseinhämningsmetod (ett meddelande som innehas av avsändaren eller mottagaren) eller om kvarhållande av en brev försändelse för kopiering och till detta relaterad kopiering av en brev försändelse (ett meddelande som innehas av den som transporterar försändelser).

I inhämtande av information som riktas mot data kan det vara fråga om teknisk observation av utrustning (ett meddelande som innehas av avsändaren eller mottagaren) eller inhämtande av information ur kommunikationsnät (ett meddelande som innehas av förmedlaren).

Teknisk observation av utrustning går ut på att man med hjälp av anordningar, metoder eller programvara observerar en utrustning på ett sätt som baserar sig inte på sinnesförmålor utan på att observera utrustningens funktion eller dess inne-

håll från insidan. Observation av en utrustning från utsidan med sinnesförmålor och med hjälp av en teknisk utrustning kan däremot vara teknisk avlyssning eller optisk observation. Den utrustning som är föremål för underrättelseinhämtning kan också observeras genom sinnesförmålor i anslutning till andra underrättelseinlämningsmetoder, och visuella iakttagelser kan då upptas med en kamera.

Enligt bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen får information om innehållet i ett meddelande eller om identifieringsuppgifter inte inhämtas genom teknisk observation av utrustning. Bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. i polislagen hade ursprungligen motsvarande innehåll. I samband med stiftandet av underrättelselagarna infördes i lagen om militär underrättelseverksamhet samt i 5 kap. i polislagen och således indirekt också i 5 a kap. om civil underrättelseinhämtning i polislagen ett omnämnande om att information om innehållet i ett meddelande som förmedlas eller om identifieringsuppgifter inte får inhämtas genom teknisk observation av utrustning. På basis av regeringens proposition om lagen om militär underrättelseverksamhet var syftet med att lägga till preciseringen "meddelande som förmedlas" att förtydliga rättsläget för redan mottagna meddelanden (inhämtande av information som riktas mot teknisk utrustning betraktas som teknisk observation av utrustning) och antagligen att bevara rättsläget för meddelanden som ännu inte sänts (inhämtande av information som riktas mot teknisk utrustning betraktas som teknisk avlyssning, så kallad tangentavlyssning). Preciseringen "meddelande som förmedlas" i bestämmelsen om teknisk observation av utrustning i 5 kap. i polislagen lades till först när underrättelselagarna behandlades i riksdagen. På basis av förvaltningsutskottets betänkande verkar syftet med tillägget vara att till skillnad

från regeringens proposition om lagen om militär underrättelseverksamhet betona att inhämtande av information om både meddelanden som ännu inte sänts och meddelanden som redan tagits emot betraktas som teknisk observation av utrustning. Bestämmelsen om teknisk observation av utrustning i tvångsmedelslagen har inte kompletterats med preciseringen "meddelande som förmedlas".

Mångfalden av lagtolkningsituationer ökar ytterligare av att ett elektroniskt meddelande som förmedlas kan bevaras hos avsändaren, förmedlaren och mottagaren. När det gäller inhämtande av information om ett meddelande och relaterade identifieringsuppgifter som bevarats hos ett teleföretag eller en sammanslutningsabonnent är det fråga om inhämtande av information i stället för teleavlyssning.

Det är också fråga om inhämtande av information i stället för teleavlyssning när inhämtandet av information riktas mot en personlig teknisk anordning som finns i direkt anslutning till en teleterminalutrustning eller mot en förbindelse mellan en sådan anordning och en teleterminalutrustning för att utreda innehållet i ett meddelande. Eftersom teleterminalutrustningen och den relaterade kringutrustningen i sig är tekniska utrustningar som avses i bestämmelserna om teknisk observation av utrustning och eftersom teknisk observation av utrustning i dag får riktas mot innehållet i meddelanden som ännu inte sänts från en teleterminalutrustning eller som redan mottagits av en teleterminalutrustning är regleringen inte längre helt konsekvent på denna punkt.

Handlingar eller data som innehas av ett teleföretag eller en sammanslutningsabonnent och som innehåller uppgifter om meddelanden som förmedlats i ett kommunikationsnät eller innehåller identifieringsuppgifter eller basstationsuppgifter får inte

kopieras i civil och militär underrättelseinhämtning. Bestämmelserna om teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning eller inhämtande av basstationsuppgifter kan inte kringgåas genom användning av kopieringsbefogenheterna.

Platsspecifik underrättelseinhämtning för att hitta föremål, egendom, handlingar eller information eller utröna omständigheter som är tillgänglig för civil och militär underrättelseinhämtning får inte utföras på en plats där det finns anledning att anta att sådan information inhämtas som omfattas av vittnesförbud (jämför med särskild husrannsakan som hör till icke-hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen och förordnande av genom-sökningsombud för denna). Handlingar, föremål eller egendom får inte kopieras i civil och militär underrättelseinhämtning, om objektet innehåller information som omfattas av vittnesförbud (jämför med förbud relaterade till beslag och kopiering av handlingar som hör till icke-hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen). Det är motiverat att iakttä detta kopieringsförbud även i kopiering av försändelser, trots att förbudet i synnerhet inom civil underrättelseinhämtning är kopplat regleringsstrukturellt främst till elementär kopiering.

Teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teknisk avlyssning, optisk observation, underrättelseinhämtning som avser datatrafik när det gäller civil och militär underrättelseinhämtning eller radiosignalspaning när det gäller militär underrättelseinhämtning får inte riktas mot sådan kommunikation eller information som omfattas av vittnesförbud (förbud mot avlyssning och observation).

Teknisk observation av utrustning kan riktas mot utrustning som en myndighet fått tillgång till eller den kan utföras på distans via kommunikations-

nät eller någon annan kommunikationsförbindelse (jämför med genomsökning av utrustning som hör till icke-hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen och som också kan utföras på distans). Eftersom teknisk observation av utrustning även kan riktas mot innehållet i ett meddelande är det motiverat att i teknisk observation av utrustning som en myndighet fått tillgång till eller som sker på distans iakttä motsvarande förbud relaterade till vittnesförbud som ovan avsedda förbud mot kopiering samt avlyssning och observation trots att detta inte uttryckligen föreskrivs.

Skyldigheten eller rätten att vägra att vittna kan anknyta till advokathemlighet, hälso- och sjukvårdspersonalens sekretessskyldighet, bikthemlighet och mediernas källskydd.

Användning av informationskällor

Inom såväl civil och militär underrättelseinhämtning som kriminalunderrättelseverksamhet avses med en informationskälla en person som annat än sporadiskt konfidentiellt lämnar information till en myndighet. En person kan bli informationskälla på eget initiativ eller på en myndighets förslag. Synpunkter på att hemlighålla och trygga informationskällan ska beaktas redan vid rekryteringsfasen.

Myndigheten beslutar om godkännande av en informationskälla. Myndigheten har enligt lagen rätt och enligt förordningen skyldighet att registrera den person som godkänns som informationskälla. Myndigheten fattar separat beslut om att registrera informationskällan. Registreringen ska göras på ett sådant sätt att den inte äventyrar hemlighållandet av informationskällans identitet. Myndigheten får registrera grundläggande personuppgifter om personen, uppgifter om hur informationskällan har använts och övervakats samt det huvudsakliga innehållet i de uppgifter som informationskällan lämnat.

Med styrd användning av en informationskälla avses att en person som godkänts och registrerats som informationskälla ombes att inhämta specifik information. I styrd användning av informationskällor får man använda en person som har lämpliga personliga egenskaper och har samtyckt till inhämtandet av information.

Såsom det konstaterats ovan betraktas elementär användning av informationskällor som en hemlig informationsinhämtningsmetod och ett hemligt tvångsmedel inom kriminalunderrättelseverksamhet, men inte som en underrättelseinhämtningsmetod inom civil och militär underrättelseinhämtning. Däremot betraktas styrd användning av informationskällor som en hemlig informationsinhämtningsmetod och ett hemligt tvångsmedel inom kriminalunderrättelseverksamhet och som en underrättelseinhämtningsmetod inom civil och militär underrättelseinhämtning.

Myndigheten fattar separat beslut om styrd användning av en informationskälla. Inom civil och militär underrättelseinhämtning ska underrättelsemyndigheten informera underrättelsetillsynsombudsmannen om ett beslut om styrd användning av en informationskälla.

Vid styrd användning av informationskällor får en informationskälla inte ombes att inhämta information på ett sådant sätt som förutsätter utövande av myndighetsbefogenheter. En styrd informationskälla är inte en person som på begäran av en polisman bistår denne i ett enskilt tjänsteuppdrag och som enligt polislagen har rätt att enligt polismannens anvisningar vidta sådana åtgärder som polismanen anvisar inom ramen för sin behörighet.

Genom styrd användning av informationskällor får man inte kringgå begränsningar för myndigheters verksamhet. Eftersom man inom civil och mi-

litär underrättelseinhämtning inte får rikta underrättelseinhämtningsmetoder mot ett utrymme som används för boende av permanent natur får inte heller en informationskälla uppmanas att göra det.

En styrd informationskälla får inte heller begå brott eller ta initiativ till brott. Bestämmelserna enligt vilka en tjänsteman som företar täckoperationer i vissa fall är befriad från straffansvar när det gäller mindre förbrytelser tillämpas inte på styrda informationskällor. Enligt den finska strafflagen anses användning av underrättelseinhämtningsmetoder inte som ett landsförräderibrott, till exempel olovlig underrättelseverksamhet som riktas mot en främmande stat. Detta gäller både den tjänsteman som använder underrättelseinhämtningsmetoden och den informationskälla som används styrt.

Vid styrd användning av informationskällor får en informationskälla inte ombes att inhämta information på ett sådant sätt som äventyrar informationskällans eller någon annans liv eller hälsa. Informationskällans säkerhet ska tryggas under och efter inhämtning av information (se även skyddande av underrättelseinhämtning nedan).

När det gäller användning av informationskällor ska myndigheten registrera parternas identifikationsuppgifter, det huvudsakliga innehållet i uppgifterna som informationskällan lämnat, tidpunkt för kontakten, kontaktsätt, bedömning av informationskällans tillförlitlighet och betalning av arvode till informationskällan. Myndigheten ska upprätta ett protokoll över styrd användning av informationskällor i vilket den bland annat ska anteckna operationens viktigaste skeden, tidpunkten för när verksamheten inleddes och avslutades, en redogörelse för de åtgärder som vidtagits i fråga om de uppgifter som informationskällan lämnat, betalning av arvode till informationskällan och en bedömning av operationens betydelse.

Det primära syftet med personsspecifik registrering av informationskällor är att möjliggöra omfattande utnyttjande av informationskällor. Det primära syftet med operationsspecifik dokumentation av användning och styrd användning av informationskällor är att möjliggöra övervakning av verksamheten.

Skyddande av underrättelseinhämtning

Underrättelseinhämtning kan skyddas genom att man låter bli att avslöja tjänstemannaställningen för den tjänsteman som utför underrättelseoperationen och genom att man passivt döljer tjänstemannens tjänstemannaställning och identitet genom att använda falska uppgifter, registeranteckningar eller handlingar. Förtäckt inhämtande av information, täckoperation och bevisprovokation genom köp anknyter till aktivt vilseledande när det gäller en tjänstemans tjänstemannaställning.

I den fysiska miljön är exempel på att inte avslöja tjänsteställningen att använda civila kläder och fordon utan emblem, och i den digitala miljön att uppträda anonymt.

En underrättelsemyndighet får använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter, göra och använda falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och upprätta och använda falska handlingar om det är nödvändigt för att skydda underrättelseinhämtningen. När det gäller registeranteckningar är det fråga om avsiktligt orsakande av en registeranteckning. Skyddandet av informationsinhämtning är inom kriminalunderrättelseverksamhet kopplat till skyddandet av en hemlig informationsinhämtningsmetod eller ett hemligt tvångsmedel, som redan genomförts, pågår eller kommer att genomföras. Inom civil och militär underrättelseinhämtning kan man utöver att skydda användningen av en underrättelseinhämtningsme-

tod även på ett mer omfattande och långvarigt sätt skydda annan verksamhet som stöder underrättelseinhämtningen.

Underrättelsemyndigheten ska informera underrättelsetillsynsombudsmannen om ett beslut om att skydda underrättelseinhämtning. Ett beslut om att skydda underrättelseinhämtning berättigar inte användning av en underrättelseinhämtningsmetod, utan separat beslut om användningen av underrättelseinhämtningsmetoden ska vid behov fattas. Dokumentationen om användningen av skyddsåtgärder säkerställer att den ansvariga tjänstemannen senare kan identifieras vid behov. Ett vilseledande drag hos en registeranteckning ska rättas när det inte längre föreligger förutsättningar till detta.

En utomstående som bistått en underrättelsemyndighet i användningen av en underrättelseinhämtningsmetod kan förbjudas att röja sådana omständigheter om användningen av en metod som denne fått veta om det är motiverat för att skydda underrättelseinhämtningsmetoden. Underrättelsemyndigheten ska informera underrättelsetillsynsombudsmannen om ett beslut om yppandeförbud. Ett beslut om yppandeförbud får inte överklagas genom besvär. Den som har fått ett förbud får dock anföra klagan hos Helsingfors tingsrätt. En person som meddelats förbud får också informera underrättelsetillsynsombudsmannen om detta. Brott mot förbudet är ett sekretessbrott eller en sekretessförseelse, såvida inte strängare straff föreskrivs annanstans.

Möjligheten att anföra klagan över myndighetens beslut hos en allmän underrätt är ett relativt ovanligt rättsskyddsmedel. Bestämmelserna om yppandeförbud relaterade till hemliga informationsinhämtningsmetoder i 5 kap. i polislagen, bestämmelser om yppandeförbud relaterade hemli-

ga tvångsmedel i tvångsmedelslagen, bestämmelser om yppandeförbud i förundersökningslagen eller bestämmelser om yppandeförbud i lagen om vittnesskyddsprogram omfattar inte omnämmanden om att sådana beslut inte kan omprövas, och möjlighet att anföra klagan har inte bifogats dessa beslut. Civil och militär underrättelseinhämtning, hemlig informationsinhämtning för att förhindra och avslöja brott samt vittnesskydd är till sin rättsliga karaktär förvaltningsverksamhet, men relaterade sekretessförordnande i syfte att skydda en myndighets åtgärd som meddelas en utomstående med hot om straff bör knappast anses som ett förvaltningsbeslut som omedelbart påverkar en utomståendes rättighet, skyldighet eller fördel enligt förvaltningslagen och lagen om rättegång i förvaltningsärenden (jämför med en polismans rätt att i utövandet av sina befogenheter i enskilda fall ge befallningar och utfärda förbud, som är förpliktande för var och en, och där underlåtenhet att lyda de kan straffas som tredska mot polis). Förundersökning och användning av hemliga tvångsmedel i denna är inte förvaltningsverksamhet.

När det gäller personer som är anställda av en annan myndighet som bistår en underrättelsemyndighet baserar sig skyldigheten att hemlighålla information om underrättelseverksamhet på deras tystnadsplikt enligt offentlighetslagen. Såsom det konstaterats ovan kan teleföretagens lagstadgade skyldighet att bistå underrättelsemyndigheter med bland annat kopplingar till telenätet för att möjliggöra teleavlyssning och teleövervakning antagligen inte jämföras med ett offentligt förvaltningsuppdrag. Skyldigheten att bistå myndigheter kan däremot snarast jämföras med en sådan uppdragshelhet som en myndighet har anförtrott och som enligt offentlighetslagen medför en motsvarande tystnadsplikt som myndighetsverksamhet.

Den fara som avslöjandet av underrättelseinhämtning medför för användningen av underrättelseinhämtningsmetoder, den nationella säkerheten eller liv eller hälsa beaktas också i bestämmelserna om utlämnande av underrättelseinformation för brottsbekämpning och om underrättelse till personer som varit föremål för användning av underrättelseinhämtningsmetoder.

Information om begångna brott till Central-kriminalpolisen som omfattas av anmälnings-skyldigheten kan uppskjutas om det är nödvändigt för att garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa. När det övervägs om en anmälan bör skjutas upp ska utöver betydelsen för skyddet av den nationella säkerheten även betydelsen av utredningen av brottet med tanke på allmänna och enskilda intressen beaktas vid bedömningen. Underrättelsemyndigheten ska informera underrättelsetillsynsombudsmannen om ett beslut om att uppskjuta anmälan.

En person som varit föremål för underrättelseinhämtningsmetoder ska i regel informeras om detta efter att syftet med användningen av underrättelseinhämtningsmetoden har uppnåtts, och senast efter ett år från att användningen av den upphört.

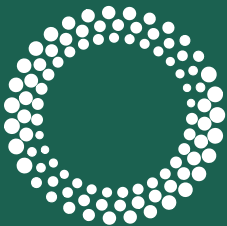
Domstolen kan dock besluta att underrättandet av att en person som varit föremål för underrättelseinhämtningsmetoder kan skjutas upp, om det är motiverat för att trygga en pågående underrättelsehämtningsmetod, garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa. Domstolen får besluta att underrättelsen helt ska utebli, om det är nödvändigt för att garantera den nationella säkerheten eller skydda liv eller hälsa.

Uppskjutandet av underrättandet av att en person som varit föremål för underrättelseinhämtningsmetoder eller beslut om att personen inte ska underrättas överhuvudtaget påverkar också partsoffentligheten för användningen av underrättelseinhämtningsmetoden och offentliggörandet av grundläggande uppgifter om rättegång och rättegångshandlingar. En part har inte rätt att få information om användningen av en underrättelseinhämtningsmetod innan anmälan har gjorts. När det gäller ärenden om underrättelseinhämtningsmetoder blir grundläggande uppgifter om rättegången samt den rättegångshandling som innehåller avgörandet och övriga rättegångshandlingar offentliga först efter att den som varit föremål för metoderna senast ska underrättas. Domstolen kan dock besluta att de grundläggande uppgifterna om rättegången och domstolshandlingarna offentliggörs tidigare.

Underrättelseoperationer som riktas mot terroristgrupper och organiserade kriminella sammanslutningar kan vara långvariga. Det är möjligt att avslöjandet av underrättelseinhämtning utöver den pågående underrättelseoperationen även äventyrar kommande operationer mot samma objekt och även på ett mer allmänt plan försvagar underrättelsemyndigheternas operativa förutsättningar, om föremålen som agerar på ett professionellt eller på ett jämförbart sätt får kännedom om underrättelsemyndigheternas taktiska och tekniska metoder. Underrättelsemyndigheternas operativa förutsättningar kan också försvagas i ett läge, där avslöjandet av underrättelseinhämtning samtidigt avslöjar internationellt underrättelsesamarbete, vilket kan minska en utländsk samarbetspartners förtroende för underrättelsemyndighetens förmåga att framöver iaktta den utländska partners villkor för användning och vidareöverlåtelse av information.

Avslöjande av underrättelseinhämtning kan också äventyra en underrättelsetjänstemans eller en informationskällans liv eller hälsa. Det allmänna skyddandet av underrättelseinhämtning som behandlats ovan skyddar också underrättelsetjänstemän och eventuella informationskällor. Inom civil och militär underrättelseinhämtning kan informationskällor dessutom i enskilda fall ges falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter, registeranteckningar eller handlingar, om det är nödvändigt för att skydda en informationskällans liv och hälsa. Underrättelsemyndigheter ska underrätta underrättelsetillsynsombudsmannen också om sådana beslut. För att trygga en tjänsteman som är involverad i förtäckt inhämtande av information, täckoperation, bevisprovokation genom köp eller användning av informationskällor samt inom civil och militär underrättelseinhämtning för tryggande av en informationskälla kan man också använda teknisk säkerhetsutrustning. En informationskällans eller förtäckt tjänstemans liv och hälsa kan också skyddas med hjälp av åtgärder enligt lagen om vittnesskyddsprogram.

En underrättelsemyndighets tjänsteman får inte lämna ut uppgifter som avslöjar identiteten hos en informationskälla eller en annan person som har lämnat information konfidentiellt till en myndighet eller en förtäckt tjänsteman, om detta äventyrar personens eller hans eller hennes närståendes säkerhet eller avslutad, pågående eller framtida informationsinhämtning. En underrättelsemyndighets tjänsteman är inte skyldig att lämna ut information om identiteten hos en informationskälla eller en annan person som har lämnat information konfidentiellt till en myndighet eller om sekretessbelagda taktiska eller tekniska metoder. Om skyldigheten att lämna ut information under en rättegång och under en brottsutredning föreskrivs separat.



Underrättelsetillsyns- ombudsman

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