

Underrättelsetillsynsutskottet

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2024

INLEDNING

Remiss

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för år 2024 (B 15/2025 rd): Ärendet har remitterats till underrättelsetillsynsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- justitiekansler Janne Salminen, Justitiekanslersämbetet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Mikko Eteläpää, riksdagens justitieombudsmans kansli
- biträdande dataombudsman Annina Hautala, dataombudsmannens byrå
- konsultativ tjänsteman Juha Vehmaskoski, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- tingsdomare Jussi Leskinen, Helsingfors tingsrätt
- lagman Sirpa Pakkala, Helsingfors tingsrätt
- chef Juha Martelius, skyddspolisen
- underrättelsechef, generalmajor Pekka Turunen, Huvudstaben
- assessor, VH JL Tuija Sundberg, Huvudstaben
- militärjurist Juho Melaluoto, Huvudstaben
- militärjurist Aleksi Sarasmaa, Huvudstaben
- verkställande direktör Timo Lehtimäki, Suomen Erillisverkot Oy.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Inledningsvis

Utskottet har behandlat underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2024. Det är underrättelsetillsynsombudsmannens i ordningen sjätte årsberättelse. Utskottet har dessutom fått en sekretessbelagd utredning som kompletterar berättelsen om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet 2024.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Utskottet tar i detta betänkande ställning till hur tillsynen över underrättelseverksamheten fungerat 2024 också i fråga om andra aktörer än ombudsmannen och även i övrigt i större utsträckning än ombudsmannens berättelse i sig skulle ge anledning till. Finland har en tillsynsmodell som baserar sig på samarbete mellan flera olika tillsynsorgan, vilket möjliggör att tillsynen sker ur olika perspektiv och att den tillhörande specialsakkunskapen kan kombineras kostnadseffektivt.

I utskottets betänkande om underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2019 (UndUB 1/2020 rd) behandlas den underrättelagstiftning som trädde i kraft 2019 mer ingående, liksom också tillsynssystemet för underrättelseverksamheten, dess aktörer och deras uppgifter och befogenheter.

Underrättelsetillsynsutskottets uppgifter och verksamhet

Uppgifter

Den parlamentariska kontrollen av civil och militär underrättelseverksamhet har genom 31 b § i riksdagens arbetsordning (40/2000) tilldelats underrättelsetillsynsutskottet, som har inrättats särskilt för detta uppdrag. Utskottet är dessutom parlamentarisk övervakare av skyddspolisens övriga verksamhet.

Vid skötseln av sin parlamentariska tillsynsuppgift ska utskottet

- 1) övervaka att underrättelseverksamheten bedrivs på behörigt och ändamålsenligt sätt,
- 2) följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten,
- 3) ge akt på och främja tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten,
- 4) förberedande behandla underrättelsetillsynsombudsmannens berättelser, och
- 5) behandla relevanta iakttagelser som underrättelsetillsynsombudsmannen har gjort vid sin övervakning och fört till utskottet för behandling.

I fråga om skyddspolisen omfattar utskottets uppdrag utöver civil underrättelseinhämtning även tillsynen över den övriga verksamheten. Den parlamentariska tillsynen omfattar således också bland annat skyddspolisens användning av hemliga metoder för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen (872/2011) för att förhindra och avslöja brott som hör till skyddspolisens behörighet, användning av polisens allmänna befogenheter i ärenden som hör till skyddspolisens uppgifter, behandling av personuppgifter i annan verksamhet än underrättelseverksamhet inom skyddspolisen, skyddspolisens verksamhet enligt säkerhetsutredningslagen (726/2014) och skyddspolisens förvaltning och ekonomi.

Underrättelsetillsynsutskottet har rätt att på eget initiativ ta upp ett ärende inom sitt behörighetsområde till behandling och att upprätta ett betänkande om det för plenum, om utskottet anser att ärendets betydelse kräver det.

Underrättelsetillsynsutskottet har omfattande rätt till information. Utskottet har med stöd av 3 och 4 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) rätt att av myndigheter och

Betänkande UndUB 1/2025 rd

andra som sköter offentliga uppdrag få den information som utskottet behöver för att handha sina tillsynsuppgifter.

Inrikesministeriet, som administrativt ansvarar för den interna övervakningen av civil underrättelseinhämtning, ska enligt 5 a kap. 60 § i polislagen årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats. I 25 § i lagen om underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) föreskrivs det dessutom om inrikesministeriets uppgift att årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om användningen av den underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

Försvarsministeriet ansvarar administrativt för den interna övervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Ministeriet ska med stöd av 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) årligen till riksdagens underrättelsetillsynsutskott, riksdagens justitieombudsman och till underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

Vad gäller sekretessen i underrättelsetillsynsutskottets verksamhet tillämpas utöver de allmänna bestämmelserna om riksdagens utskott även de särskilda bestämmelser som har utfärdats för underrättelsetillsynsutskottet. Bilagorna till underrättelsetillsynsutskottets protokoll och utskottets övriga handlingar som hör till dess uppgift är enligt 43 b § i riksdagens arbetsordning sekretessbelagda, om det inte är uppenbart att utlämnande av uppgifter ur dem inte vållar betydande skada för Finlands internationella förhållanden eller äventyrar den nationella säkerheten.

Underrättelsetillsynsutskottets verksamhet under riksmötet 2024

Utskottet besökte under valperiodens andra år underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens lokaler den 18 april 2024, försvarsmaktens underrättelsetjänst 28—29 februari 2024 och Suomen Erillisverkot Ab:s lokaler den 6 juni 2024. Utskottet hade också internationella kontakter. Utskottet träffade delegationer från underrättelsetillsynsorganen i Tysklands förbundsdag 5.3.2024 och Sachsen-Anhalts lantdag 6.3.2024. Båda mötena hölls i riksdagen. En delegation från utskottet deltog i de nordiska underrättelsetillsynsorganens möte i Köpenhamn 26—27 september 2024.

Utskottet höll 32 sammanträden under riksmötet 2024 och hörde underrättelsetillsynsombudsmannen liksom också de högsta laglighetsövervakarna, Helsingfors tingsrätt, dataombudsmannen, underrättelsemyndigheter, ministerier, andra myndigheter och aktörer som sköter offentliga uppgifter i anslutning till underrättelseverksamheten.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Prioriteringarna i underrättelseverksamheten

Prioriteringar

Enligt 31 b § 2 mom. 2 punkten i riksdagens arbetsordning ska underrättelsetillsynsutskottet vid skötseln av sin tillsynsuppgift följa och bedöma prioriteringarna inom underrättelseverksamheten.

Försvarsministeriet underrättar med stöd av 13 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) försvarsmakten om prioriteringarna gällande föremålen för den militära underrättelseinhämtningen. Prioriteringarna behandlas enligt 1 mom. i samma paragraf förberedelsevis vid ett gemensamt möte mellan utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskottet och republikens president. Huvudstaben har i enlighet med 3 mom. till uppgift att leda den militära underrättelseverksamheten med iakttagande av prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen.

Med prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen avses utrikes- och säkerhetspolitiskt betydelsefulla, långvariga linjeval för utvecklingen, som det behövs närmare information om som underlag för beslut av den högsta statsledningen. Prioriteringarna kan gälla till exempel ett visst område eller ett visst frågekomplex. De har en allmän karaktär och avser inte enskilda hot eller aktiviteter. Försvarsministeriet fastställer prioriteringarna för försvarsmakten genom en intern föreskrift för förvaltningsområdet. Vid försvarsmakten leds den militära underrättelseinhämtningen av huvudstaben, som ansvarar för att den militära underrättelseverksamheten och de konkreta underrättelseuppgifterna stämmer överens med de godkända prioriteringarna (RP 203/2017 rd, s. 214—216).

Enligt 14 § i lagen om militär underrättelseverksamhet kan republikens president, statsrådets kansli, utrikesministeriet och försvarsministeriet av huvudstaben begära information om föremålen för den militära underrättelseinhämtningen i överensstämmelse med de fastställda prioriteringarna.

Skyddspolisen har enligt 10 § 1 mom. i polisförvaltningslagen (110/1992) till uppgift att i enlighet med inrikesministeriets styrning inhämta information för att skydda den nationella säkerheten samt upptäcka, förhindra och avslöja sådan verksamhet, sådana förehavanden och sådana brott som kan hota statsskicket och samhällsordningen eller rikets inre eller yttre säkerhet. Skyddspolisen ska även upprätthålla och utveckla allmän beredskap för att upptäcka och förhindra aktivitet som hotar samhällets säkerhet. Inrikesministeriets prioriteringar inom den civila underrättelseinhämtningen är ett centralt verktyg för styrningen av den civila underrättelseinhämtningen.

Utfallet av prioriteringarna för 2024

Utskottet har fått utredningar av inrikesministeriet och försvarsministeriet om hur prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen respektive den militära underrättelseverksamheten utfallit 2024. I utskottets betänkande UndUB 1/2024 rd, s. 5—6, behandlas hur prioriteringarna för 2024 beretts och lagts upp.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Enligt inrikesministeriet har hemliga metoder för inhämtande av information och metoder för underrättelseinhämtning riktats mot verksamhet som avses i den förteckning över hot som ges i lagen. Enligt inrikesministeriets bedömning har skyddspolisen aktivt producerat underrättelseinformation om de prioriteringar som ställts upp för den och förmedlat informationen till kunderna. Inrikesministeriet bedömer att skyddspolisens samlade effektivitet 2024 höll en god nivå.

Underrättelseinhämtning har riktats särskilt mot Rysslands verksamhet. När det gäller terrorism har underrättelseinhämtningen inriktats på radikal islamism och extrem högerextremism. Rapporteringen har omfattat alla prioriteringar utom en. Rapporteringen om hot mot kritisk infrastruktur har tredubblats. Utöver skriftliga rapporter har kunderna också fått muntlig information. Utifrån kundresponsen har rapporteringstemana ansetts vara relevanta. Rapporterna har i större utsträckning än tidigare innehållit information som inte har kunnat fås någon annanstans.

Enligt försvarsministeriets utredning har den militära underrättelseinhämtningen vid möten och genom rapportering under året regelbundet informerat ministeriet om underrättelseverksamheten och dess utveckling och utmaningar. Huvudstabens underrättelsechef och försvarsministeriets kanslichef har träffats regelbundet. Den nationella förbindelseofficeren för militär underrättelseinhämtning har varje vecka hållit underrättelseöversikter för ministeriets ledning. Dessutom har de tjänstemän vid ministeriet som svarar för övervakningen och styrningen av den militära underrättelseinhämtningen haft kontinuerlig kontakt med de militära underrättelsemyndigheterna.

Det har endast gjorts smärre ändringar i prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen under året. Å andra sidan har prioriteringarna av förståeliga skäl varierat beroende på situationen. Rysslands omfattande anfallskrig har fortfarande haft en betydande inverkan på den militära underrättelseinhämtningen. Samarbetet mellan militär och civil underrättelseinhämtning har blivit tätare än tidigare. Den nationella planeringen och Natos operativa planering har under året fått mer stöd än tidigare. De lagstadgade metoderna för inhämtande av information har utnyttjats brett i underrättelseverksamheten.

Enligt försvarsministeriet har den militära underrättelseinhämtningen lyckats med att svara på behoven hos dem som behöver information.

Utskottet har ingenting att anmärka på ministeriernas utredningar.

Hur underrättelseprioriteringarna för 2026 har beretts och lagts upp

Prioriteringarna för 2026 inom den civila underrättelseinhämtningen har beretts under ledning av inrikesministeriet och prioriteringarna inom den militära underrättelseinhämtningen under ledning av försvarsministeriet i samarbete med underrättelsemyndigheterna.

Den militära och den civila underrättelseverksamheten ska enligt 15 § i lagen om militär underrättelseverksamhet och 5 a kap. 58 § i polislagen samordnas mellan republikens president,

Betänkande UndUB 1/2025 rd

statsrådets kansli, utrikesministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet samt vid behov mellan andra ministerier och myndigheter.

Statsrådets kansli tillsatte den 9 april 2019 (VNK/463/05/2019) en samordningsgrupp för frågor som gäller underrättelseverksamhet och lägesbilden. Gruppen har till uppgift att se till att den högsta statsledningen har kännedom om lägesbilden och att samordna underrättelseverksamheten. Samordningsgruppen ska bland annat förberedelsevis behandla de prioriteringar för underrättelseinhämtning som behandlas i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott. Vidare ska gruppen samordna underrättelseverksamheten, ange temaområden och prioriteringar för informationsinhämtningen samt vid behov fördela uppgifter mellan den civila och den militära underrättelseinhämtningen.

Medlemskap i samordningsgruppen baserar sig på tjänsteställning. I gruppen ingår som ordförande statsministerns statssekreterare vid statsrådets kansli och som medlemmar kanslichefen vid republikens presidents kansli, inrikesministeriets kanslichef, utrikesministeriets statssekreterare, försvarsministeriets kanslichef, chefen vid den militära underrättelseverksamheten vid huvudstaben och chefen för skyddspolisen. Sekreterare i gruppen är statsrådets säkerhetsdirektör vid statsrådets kansli.

Prioriteringarna för underrättelseverksamheten 2026 har behandlats preliminärt av samordningsgruppen under olika faser av beredningen. Prioriteringarna för 2026 behandlades vid statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts och republikens presidents gemensamma möte den 18 november 2025. Inrikesministeriet fastställde prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen för 2026 den 25 november 2025. Försvarsministeriet fastställde prioriteringarna för den militära underrättelseinhämtningen för 2026 den 26 november 2025.

Underrättelsetillsynsutskottet har fått en ingående utredning om prioriteringarna inom den civila och den militära underrättelseinhämtningen för 2026 samt om den förutseende behandlingen av beslut som gäller inrikesministeriets och försvarsministeriets prioriteringar i samordningsgruppen och om den förberedande behandlingen vid ett gemensamt möte mellan statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott och republikens president. Utskottet har hört statsrådets kansli, inrikesministeriet och försvarsministeriet i ärendet.

Utskottet har ingenting att anmärka mot beredningen av prioriteringarna eller deras korrekthet eller ändamålsenlighet.

Laglighetskontrollen 2024

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen

Underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse för 2024 är den sjätte i ordningen. Den innehåller information om underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet och tillsynen över underrättelseverksamheten samt synpunkter på regleringen av underrättelseverksamheten och tillämpningen av den. Den innehåller också statistiska uppgifter i åskådlig grafisk form om ombudsmannens tillsynsbesök, begäran om utredningar samt klagomål till ombudsmannen,

Betänkande UndUB 1/2025 rd

ombudsmannens utlåtanden samt finansieringen av ombudsmannens verksamhet. I en bilaga till berättelsen presenteras ombudsmannens mission, vision och strategiska riktlinjer.

Underrättelsetillsynsombudsmannen ska enligt 7 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten övervaka lagenligheten i metoderna för underrättelseinhämtning och användningen av underrättelseinformation samt i övrig underrättelseverksamhet och tillgodosedandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska också inom sitt ansvarsområde ge akt på och bedöma hur lagstiftningen fungerar, bidra till att rättssäkerheten tillgodoses och lägga fram de utvecklingsförslag som ombudsmannen anser vara behövliga. Dessutom övervakar ombudsmannen skyddspolisens övriga verksamhet.

Underrättelsetillsynsombudsmannen och dennes föredragande och annan personal bildar underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen enligt 20 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Ombudsmannens verksamhet är självständig och oberoende.

Administrativt har underrättelsetillsynsombudsmannen fram till utgången av 2024 varit placerad i anslutning till dataombudsmannens byrå. Underrättelsetillsynsombudsmannen har alltså fått personal- och ekonomiförvaltningstjänster samt kommunikationstjänster av dataombudsmannens byrå. Underrättelsetillsynsombudsmannens dokumentförvaltning har dock varit helt åtskild från dataombudsmannens byrås dokumentförvaltning. Sedan början av år 2025 har underrättelsetillsynsombudsmannen liksom de övriga specialombudsmännen verkat vid det nya ämbetsverket Specialmyndigheterna inom justitieförvaltningen.

Under året arbetade en ledande sakkunnig, en specialsakkunnig och en sakkunnig (administrativt biträde fram till 31.12.2024) vid underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen. Tjänstebenenämningen för det administrativa biträdet ändrades till sakkunnig från och med den 1 februari 2024. Det ger bättre uttryck för tjänstens faktiska uppgiftsbeskrivning. Utöver produktionen och anskaffningen av de administrativa stödtjänster som funktionen behöver svarar den sakkunniga för inhämtande av information i administrativa ärenden och ärenden som hänförs till tillsynsverksamheten. Den sakkunniga deltar också i den tillsyn som funktionen utövar.

Den ledande sakkunniga som vid behov tjänstgör som ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen har varit tjänstledig från och med den 1 juli 2024 på grund av deltagande i civil krishantering.

Utskottet hänvisar till sina tidigare iakttagelser om behovet av en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen och om att få till stånd reglering i frågan (UndUB 1/2021 rd, s. 16, UndUB 1/2020 rd, s. 11 och 19 samt UndUB 2/2024 rd, s. 7). Utskottet betonar att underrättelsetillsynsombudsmannen i alla situationer bör ha ett fungerande vikariearrangemang. Statsrådet bör vidta behövliga åtgärder för att vikariearrangemangen för ombudsmannen framöver fungerar under alla förhållanden.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen har lokaler som uppfyller kraven på hög informationssäkerhetsnivå. Av datasäkerhetsskäl behandlas dock enskilda tillsynsärenden vid separata arbetsställen i skyddspolisens och militärunderrättelsemyndigheternas lokaler.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Ombudsmannafunktionen har direkt anslutning till myndigheternas ärendehanteringssystem för metoder för underrättelseinhämtning.

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen gjorde under verksamhetsåret 153 inspektionsbesök som berörde tillståndskrav och beslut om användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt skyddande av underrättelseinhämtningen (år 2019 var antalet inspektionsbesök 50, år 2020 172, år 2021 148, år 2022 154 och år 2023 171). Dessutom gjorde funktionen inspektionsbesök hos underrättelsemyndigheterna för att granska protokoll över användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Funktionen gjorde också mer allmänna studiebesök.

I samband med inspektionsbesöken har skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas alla beslut om användning av metoder för underrättelseinhämtning och skyddet av underrättelseinhämtningen granskats.

Ombudsmannafunktionen har deltagit i alla sammanträden vid Helsingfors tingsrätt som gäller metoder för underrättelseinhämtning, med undantag av två sammanträden.

Ombudsmannen fick under året in 11 skrivelser som ombudsmannen i sin berättelse beskriver som begäran om undersökning. Dessutom togs ett klagomål upp för behandling.

Ombudsmannafunktionen fortsatte under året de mer omfattande temaspecifika inspektioner som inleddes året innan och som bland annat gällde genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och den fortsatta behandlingen av information som inhämtats genom metoder för underrättelseinhämtning. Underrättelsetillsynsombudsmannen gjorde under året tillsammans med biträdande dataombudsmannen en gemensam inspektion hos skyddspolisen. Till följd av inspektionen gavs skyddspolisen vissa rekommendationer om anvisningar för behandlingen av uppgifter.

Vid tillsynen över användningen av metoder för underrättelseinhämtning hör det till underrättelsetillsynsombudsmannens kärnuppgifter att övervaka att underrättelseverksamheten endast riktas mot verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Den användning av metoder för underrättelseinhämtning som underrättelsetillsynsombudsmannen granskade var enligt berättelsen riktad mot sådan verksamhet.

Under året observerade underrättelsetillsynsombudsmannen inget som skulle gett skäl att anföra klagomål över Helsingfors tingsrätts beslut eller att meddela ett förordnande om avbrytande eller avslutande av metoder för underrättelseinhämtning. Underrättelsetillsynsombudsmannen anmälde under berättelseåret en ärendehelhet till förundersökning.

Under berättelseåret framkom ingen anledning att ge en övervakad en anmärkning. Ombudsmannen fäste dock en övervakads uppmärksamhet vid vikten av ett lagenligt förfarande i två ärenden som gällde beslutsfattande i fråga om skyddande av underrättelseinhämtningen och genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Dessutom framförde underrättelsetillsynsombudsmannen sin åsikt om lagtolkningen i ett ärende som gällde genomförandet av teknisk observation av utrustning.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Under året fortsatte ombudsmannafunktionen samarbetet med universitet som forskar och undervisar i underrättelseverksamhet. Målet med samarbetet är i synnerhet att de juridiska aspekterna på underrättelseverksamheten och underrättelsetillsynen ska beaktas i forskningen och undervisningen.

Det stora antalet inspektioner och det att ombudsmannen deltog i nästan alla sammanträden vid Helsingfors tingsrätt som gällde metoder för underrättelseinhämtning vittnar om ett intensivt tillsynsarbete. Tillsynen har varit bra och omfattande.

Underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning av användningen av metoder för underrättelseinhämtning omfattar proaktiv tillsyn, som förebygger lagstridigheter, tillsyn i realtid, som förhindrar lagstridigheter, och retroaktiv tillsyn, som ingriper i lagstridigheter i efterhand.

Den proaktiva tillsynen avser enligt berättelsen laglighetskontroll som sker på ett allmänt plan (s. 11). Den kan omfatta stöd vid tolkning av lagstiftningen genom analys av juridiska begrepp samt genom systematisering av juridiska begrepp och normer. I samband med denna kan det göras en granskning av systemiska omständigheter, såsom organiseringen av och anvisningarna för den verksamhet som är föremål för tillsynen, samt en kartläggning av den rådande yrkesetiska underrättelsekulturen. Laglighetskontrollen över verksamhet i realtid, det vill säga pågående verksamhet, och retroaktivt, det vill säga laglighetskontrollen över avslutad verksamhet, gäller enskilda fall.

Tillsynsverksamheten har fokuserat på proaktiv tillsyn och tillsyn i realtid. I tillsynsverksamheten är det också möjligt att kombinera olika element ur proaktiv övervakning, övervakning i realtid och retroaktiv övervakning. De observationer som gjorts i samband med övervakning i realtid eller retroaktiv övervakning kan till exempel baserat på en riskbedömning föranleda inledning av temaspecifik inspektion även av systemiska omständigheter.

Det är enligt utskottet viktigt att den proaktiva tillsynen hålls på en allmän nivå, som ombudsmannen säger i berättelsen. Underrättelsetillsynsombudsmannen är en självständig och oberoende laglighetsövervakare som bör avstå från att i enskilda fall ge underrättelsemyndigheterna rättsligt expertstöd på förhand, för att på ett trovärdigt sätt kunna bedöma lagenligheten i deras verksamhet i realtid och i efterhand (UndUB 1/2024 rd, s. 8, UndUB 1/2022 rd, s. 8, UndUB 2/2024 rd, s. 8).

Av karaktären hos underrättelsetillsynsombudsmannens tillsynsverksamhet följer enligt utskottet förstaeligt nog att man vid tillsynen oftare använder andra metoder än påförande av egentliga påföljder som anknyter till laglighetskontrollen. Också sådana har dock använts under året (liksom under 2023, se UndUB 2/2024 rd, 8). Ombudsmannen anmälde under året en ärendehelhet till förundersökning och fäste den övervakades uppmärksamhet vid vikten av ett lagenligt förfarande i två ärenden som gällde beslutsfattande i fråga om skyddande av underrättelseinhämtningen och genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Dessutom framförde underrättelsetillsynsombudsmannen sin åsikt om lagtolkningen i ett ärende som gällde riktande av teknisk observation av utrustning.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Utskottet har av underrättelsetillsynsombudsmannen som komplement till årsberättelsen fått en sekretessbelagd skriftlig utredning om det nämnda klagomålet, de tillsynsrelaterade påföljderna och de temaspecifika inspektionerna samt om inriktningen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning och hemliga metoder för inhämtande av information. Den sekretessbelagda kompletteringen av den offentliga berättelsen innehåller information som är nyttig i utskottets tillsynsuppgift och som gäller såväl underrättelsemyndigheternas som ombudsmannens verksamhet.

Utskottet uppmanar ombudsmannen att i fortsättningen tänka på de innehållsmässiga relationerna mellan den offentliga årsberättelsen och den sekretessbelagda utredning som lämnas till utskottet genom att bland annat bedöma om det är möjligt att i större utsträckning än för närvarande presentera uppgifter om ombudsmannens verksamhet och åtgärder i den offentliga berättelsen (se t.ex. UndUB 1/2024 rd, s. 7).

Vid behandlingen av propositionen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten betonade riksdagens grundlagsutskott vikten av tillräckliga övervakningssystem och effektiv övervakning som motvikt till underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsombudsmannens disponibla resurser har enligt grundlagsutskottets uppfattning en konkret inverkan på den konstitutionella godtagbarheten vad gäller underrättelseverksamhet som bedrivs i hemlighet. Ombudsmannen bör kunna genomföra tillsynen effektivt, och bristfälliga resurser får inte bli ett hinder för effektiv övervakning på det praktiska planet (GrUB 9/2018 rd, s. 9).

För att övervaka underrättelseverksamheten måste underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna.

Om resurserna är tillräckliga eller inte måste bedömas när volymen av tillsynsverksamheten ökar. Särskild uppmärksamhet bör i nuläget fästas vid att Finland våren 2023 blev Natomedlem, vilket ökar de finska underrättelsemyndigheternas samarbete med Nato och myndigheterna i dess medlemsländer. Det inverkar på arten och omfattningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens tillsynsuppgifter. I fråga om skyddspolisen bör det också beaktas att det ingår i ombudsmannens uppdrag att övervaka även annan verksamhet vid skyddspolisen än bara underrättelseinhämtning. Utskottet förutsätter att statsrådet bevakar och bedömer om resurserna för tillsynen över underrättelseinhämtningen är tillräckliga för nuvarande och påvisbara framtida behov och vid behov vidtar åtgärder för att upprätthålla funktionens resurser på den nivå som krävs för att trygga tillsynsverksamhetens effektivitet och omfattning.

Helsingfors tingsrätt

Domstolsväsendet har en viktig roll när det gäller att säkerställa att kontrollsystemet för underrättelseverksamheten är rättssäkert. För de underrättelsebefogenheter som på det mest allvarliga sättet ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna krävs det i första instans tillstånd av Helsingfors tingsrätt. På grundval av 5 a kap. 35 § 6 mom. i polislagen och 116 § 6 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet får klagan mot beslutet anföras hos Helsingfors hovrätt. Klagan ska behandlas skyndsamt. Också

Betänkande UndUB 1/2025 rd

underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att anföra klagan över ett beslut i ett tillståndsärende som gäller användningen av en metod för underrättelseinhämtning.

Att utöva tillsyn över en oberoende domstols rättskipningsverksamhet hör inte till underrättelsetillsynsutskottets uppgifter. Domstolen är dock en central aktör i den juridiska kontrollen av användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Domstolens erfarenheter av av intresse för utskottet inte minst därför att utskottet har till uppgift att följa och främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Utskottet har fått en grundlig utredning av Helsingfors tingsrätt om domstolens praktiska förfaranden i ärenden som gäller underrättelsetillagstiftning och avgöranden i de centrala frågor som uppdragats under året samt om diskussionerna mellan tingsrättens domare och riksdagens justitieombudsman i samband med justitieombudsmannens granskning av tingsrätten (mer om detta nedan i detta betänkande).

Tingsrätten har av hävd ansett och anser det vara nyttigt att underrättelsetillsynsombudsmannen är närvarande vid sammanträden som gäller användning av metoder för underrättelseinhämtning.

Dataombudsmannen

Underrättelseinformation kan ofta också innehålla personuppgifter. Bestämmelser om lagring i register och annan behandling av personuppgifter finns i den lagstiftning om behandlingen av personuppgifter som hör till dataombudsmannens tillsynsbehörighet. Centrala lagar med avseende på skyddet av personuppgifter i underrättelseverksamheten är lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (1054/2018; den s.k. dataskyddslagen avseende brottmål), lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten (332/2019) och lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019). Den sistnämnda lagen innehåller särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter vid skyddspolisen. Bestämmelser om behandling av personuppgifter i samband med säkerhetsutredningar finns i säkerhetsutredningslagen.

Underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen ser ut att ha delvis samma uppgifter, även om de är två självständiga och oberoende tillsynsmyndigheter. Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar underrättelseverksamheten, användningen av metoder för underrättelseinhämtning och underrättelseinformation samt skyddspolisens övriga verksamhet. Dataombudsmannen är en allmän myndighet som övervakar registreringen och behandlingen av personuppgifter i register. I dataombudsmannens uppgifter ingår behandlingen av personuppgifter i all verksamhet vid skyddspolisen och försvarsmakten.

Dataombudsmannens befogenheter avviker från underrättelsetillsynsombudsmannens befogenheter. Dataombudsmannen får utifrån bestämmelserna i dataskyddslagen avseende brottmål utföra inspektioner i en personuppgiftsansvarigs eller ett personuppgiftsbiträdes utrymmen (48 §). Den registrerade har rätt att be dataombudsmannen kontrollera lagenligheten i personuppgifter och behandlingen av dem bland annat i personregister som förs för att skydda den nationella säkerheten och som den registrerade själv inte har rätt att få insyn i (28—29 §). Dataombudsmannens åtgärder kan vara till exempel varning eller anmärkning till den

Betänkande UndUB 1/2025 rd

personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet, meddelande av ett temporärt eller permanent behandlingsförbud, föreläggande om att avbryta överföring av uppgifter, föreläggande om rättelse och utplåning av personuppgifter och föreläggande om att inom en viss tid se till att uppgiftsbehandlingen är förenlig med bestämmelserna (51 §). Dataombudsmannen får förena föreläggandena med vite (52 §).

Dataombudsmannens byrå och underrättelsetillsynsombudsmannen har under året utfört en gemensam inspektion vid skyddspolisen. Den gemensamma inspektionen var den första i sitt slag. Den gällde behandling av personuppgifter som inhämtats med stöd av 5 a kap. i polislagen och lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik till den del uppgifterna lagras i skyddspolisens informationssystem eller andra lagringsmedier. Inspektionen gällde särskilt förfaranden, ansvar och anvisningar. Inspektörerna gav skyddspolisen anvisningar på samtliga dessa områden.

Dataombudsmannens byrå kontrollerar på basis av begäranden från enskilda att personuppgifter som personen själv inte har rätt till insyn i har behandlats lagenligt. Årligen framställs 20–30 begäranden. Nästan alla gäller skyddspolisens verksamhet.

Skyddspolisen underrättade våren 2024 dataombudsmannen om en personuppgiftsincident. Ett dataintrång hade upptäckts hos skyddspolisen. Skyddspolisen har aktivt informerat dataombudsmannens byrå i ärendet. Ombudsmannens byrå följer fortfarande situationen och de åtgärder som skyddspolisen vidtar till följd av den.

Dataombudsmannen inledde under året en undersökning på eget initiativ av försvarsmaktens pressmeddelande om möjligheten att söka sig till en kurs i personbaserad underrättelseinhämtning. Undersökningen gällde behandlingen av personuppgifter i den verksamhet som avses i meddelandet. Undersökningen visade att det inte fanns något behov av att påföra påföljder. Ombudsmannen gav dock allmän handledning om planering av behandlingen av personuppgifter och om bedömning av konsekvenserna.

Utskottet har ingenting att anmärka mot den utredning som utskottet fått av biträdande dataombudsmannen.

De högsta laglighetsövervakarna

Enligt grundlagen ska justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och också andra följer lag och fullgör sina skyldigheter när de sköter offentliga uppdrag. De högsta laglighetsövervakarna övervakar att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I 3 § 3 punkten i lagen om fördelningen av uppgifterna mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022), som trädde i kraft den 1 oktober 2022, sägs att justitiekanslern i statsrådet är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel,

Betänkande UndUB 1/2025 rd

civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Enligt 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannen årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, riksdagens justitieombudsman och statsrådet. Dessutom ska inrikesministeriet enligt 5 a kap. 60 § i polislagen och försvarsministeriet enligt 107 § i lagen om militär underrättelseverksamhet årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddet för underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

Den högsta laglighetskontrollen av underrättelsemyndigheternas verksamhet åligger därför riksdagens justitieombudsman, även om justitiekanslern och justitieombudsmannen har lika befogenheter att övervaka att de civila och de militära underrättelsemyndigheternas verksamhet är lagenlig. Detsamma gäller lagenlighets övervakning av underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet.

I den högsta laglighetskontrollen av inhämtning av information har riksdagens justitieombudsman i praktiken fokuserat på att utöva tillsyn över övervakningen, det vill säga på underrättelsemyndigheternas interna laglighetskontroll.

Också underrättelsetillsynsombudsmannen omfattas av justitieombudsmannens tillsynsuppgifter. Tillsynen över underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet har dock mera karaktären av samarbete än av traditionell granskande laglighetskontroll, även om detta inte heller är uteslutet. Eventuella klagomål som riktas mot underrättelsetillsynsombudsmannen undersöks på samma sätt som andra klagomål (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2024, s. 171).

Under året lämnades inga klagomål om underrättelseverksamhet in till justitieombudsmannen (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2024, s. 171).

Justitieombudsmannens övervakning av domstolarna är med beaktande av att de är oberoende av hävd i huvudsak av diskussionskaraktär.

Under året granskade justitieombudsmannen tillståndsärenden vid Helsingfors tingsrätt som gällde användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Under inspektionen fördes också diskussioner med de domare som behandlar dessa ärenden. Enligt justitieombudsmannens berättelse framgick det bland annat av inspektionen att lagstiftarens avsikt att det ska informeras om användningen av metoder för underrättelseinhämtning kanske inte förverkligas på avsett sätt (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2024, s. 172). I justitieombudsmannens berättelse påstås det dock inte att tingsrätten skulle ha tillämpat lagen felaktigt eller överskridit gränserna för sin prövningsrätt. Diskussionerna visade också att det i vissa tolkningsfrågor skulle behövas avgöranden av en högre domstol, men att detta inte är möjligt om inte underrättelsetillsynsombudsmannen eller en tjänsteman som yrkat på tillstånd att använda en metod för underrättelseinhämtning anför ett klagomål hos hovrätten (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2024, s. 172).

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Justitieombudsmannen inspekterade under året också huvudstabens underrättelseavdelning. Vid inspektionen diskuterades bland annat organisationen för militär underrättelseverksamhet och eventuella problempunkter i tillämpningen av lagen om militär underrättelseverksamhet (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2024, s. 172).

Utskottet anser det vara viktigt att riksdagens justitieombudsman diskuterar frågor som gäller tolkningen och tillämpningen av underrättelselagstiftningen med underrättelsetillsynsombudsmannen och de domare som tillämpar lagstiftningen, och därmed ger dem möjlighet att föra en professionell diskussion om ett område som är speciellt till följd av att ärendena och avgörandena är sekretessbelagda.

Enligt en explicit bestämmelse i 108 § i grundlagen har justitiekanslern i statsrådet till uppgift att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder. Laglighetskontrollen av den högsta regeringsmaktens åtgärder är ett prioriterat område i justitiekanslerns tillsynsverksamhet. Också inom underrättelseverksamheten gäller justitiekanslerns övervakning statsrådets och republikens presidents åtgärder, likaså inrikesministeriets och försvarsministeriets verksamhet i styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten samt vid verkställigheten av statsrådets och republikens presidents beslut. Justitiekanslerns laglighetskontroll gäller således den strategiska nivån på styrningen och övervakningen av underrättelseverksamheten samt utnyttjande av underrättelseinformation i den högsta statsledningen. Övervakningen gäller också prioriteringarna inom underrättelseinhämtningen, begäran om underrättelseinhämtning till underrättelsemyndigheterna samt användningen av de tjänster som underrättelsemyndigheterna producerar för regeringsmakten och utnyttjandet av underrättelseinformation.

Justitiekanslern följer, utifrån ett laglighetsperspektiv, republikens presidents och statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts (TP-UTVA) behandling av underrättelseärenden. Justitiekanslern har bedömt att justitiekanslerns laglighetskontroll i praktiken förutsätter deltagande i alla möten som hålls av TP-UTVA.

När det gäller klagomålsförfarandet eller justitiekanslerns laglighetskontroll överlag gjordes under året inga iakttagelser som är av direkt betydelse för övervakningen av underrättelseinhämtningen.

Utskottet anser det vara viktigt att den högsta regeringsmakten också inom underrättelseverksamheten är föremål för konkret laglighetskontroll, och att tillsynen utöver strategisk styrning och övervakning av underrättelseverksamheten också inriktas på begäran om underrättelseinhämtning hos underrättelsemyndigheterna samt användningen av underrättelsemyndigheternas tjänster för regeringsmaktens ändamål och utnyttjandet av underrättelseinformation.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Den interna laglighetskontrollen 2024

Inrikesministeriet

Inrikesministeriet och skyddspolisens svarar för den interna tillsynen över de civila underrättelsemyndigheterna. Vid inrikesministeriet är laglighetskontrollen ett uppdrag för enheten för nationell säkerhet.

Skyddspolisens ska enligt 24 § i statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning (709/2019) årligen lämna en utredning till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats. I utredningen ska följande nämnas för varje metod för underrättelseinhämtning: 1) antalet beslut om en metod för underrättelseinhämtning, 2) i 5 a kap. 3 § i polislagen avsedda föremål för civil underrättelseinhämtning som beslut om en metod för underrättelseinhämtning grundar sig på och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik avsedda föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, 3) antalet personer som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning då beslutet om användning av en metod för underrättelseinhämtning har gällt en person, 4) antalet sådana uppgifter som avses i 21 § 6—10 punkten per år, 5) antalet beslut om registrering av informationskälla, 6) en bedömning av betydelsen av den civila underrättelseinhämtningen och metoderna för underrättelseinhämtning, 7) uppgift om anmälan som ska överföras till brottsbekämpningen, 8) en underrättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning, 9) genomförda förbud mot avlyssning och observation, kopieringsförbud samt förbud mot underrättelseinhämtning, 10) antalet yppandeförbud och 11) problem, utvecklingsbehov och andra viktiga omständigheter som framkommit i samband med verksamheten. Dessutom ska skyddspolisens ge information om antalet vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och falska handlingar samt deras art.

Inrikesministeriet ska å sin sida årligen lämna berättelser till underrättelsetillsynsutskottet, riksdagens justitieombudsman och underrättelsetillsynsombudsmannen om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av dem har använts och övervakats.

Utskottet har mottagit skyddspolisens detaljerade rapport till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning och skyddandet av civil underrättelseinhämtning användes och övervakades 2024. Utskottet har dessutom fått del av inrikesministeriets berättelse om hur de hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i polislagen och skyddandet av dem har använts och övervakats vid skyddspolisens 2024.

Enligt inrikesministeriet är skyddspolisens utredningar till ministeriet ändamålsenliga och ger tillräcklig information om verksamheten.

Inrikesministeriet anser i berättelsen att det inom underrättelseverksamhetens fält är dess uppgift att utifrån inkommen utredning bedöma om den civila underrättelseverksamheten är laglig och ändamålsenlig. Uppgifterna i utredningen beaktas dessutom i skyddspolisens styrning, varvid uppmärksamhet bland annat fästs vid hur det hemliga inhämtandet av information som helhet överensstämmer med ministeriets strategiska prioriteringar (inom den civila underrättelseinhämtningen). Som ett led i styrningen av skyddspolisens bevakar ministeriet hur

Betänkande UndUB 1/2025 rd

prioriteringarna genomförs och utfaller. Inrikesministeriet bedömer att användningen av underrättelsebefogenheter under året motsvarar prioriteringarna för den civila underrättelseinhämtningen.

Inrikesministeriet har under året inte genomfört någon egentlig laglighetskontroll vid skyddspolisens. I slutet av 2024 inleddes dock en revision under ledning av inrikesministeriets internrevision. I revisionen deltog också företrädare för inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet och förvaltnings- och utvecklingsavdelningens ekonomi- och planeringsenhet.

Inrikesministeriet konstaterar att resurserna för skyddspolisens interna laglighetskontroll har förbättrats under året.

Inrikesministeriet konstaterar utifrån inkommen utredning att befogenheterna har tillämpats under de förutsättningar som anges i lagen och att det inte har förekommit systemiska kvalitetsfel eller andra fel vid inspektionerna. Inspektionsobservationerna och de andra iakttagelserna vid laglighetskontrollen har lett till de åtgärder som de förutsätter. Underrättelse tillsynsombudsmannen har underrättats till behövliga delar. Skyddspolisens ska också sända alla interna berättelser om laglighetskontrollen till ombudsmannen. Vid behov har också inrikesministeriet informerats. Ärenden som gäller laglighetskontroll har vid behov behandlats på månatliga möten mellan inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet och skyddspolisens.

Utskottet har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen från inrikesministeriet.

Försvarsministeriet

Försvarsministeriet och huvudstaben svarar för den interna övervakningen av den militära underrättelseverksamheten. Vid ministeriet svarar förvaltningspolitiska avdelningens lagberednings- och rättsenhet för övervakningen. Den administrativa styrningen av den militära underrättelseverksamheten hör på ministeriet till försvarspolitiska avdelningens enhet för nationellt försvar. Vid huvudstaben sköts den interna laglighetskontrollen av juridiska avdelningen under ledning av försvarsmaktens assessor.

Militärunderrättelsemyndigheterna ska enligt 2 § i försvarsministeriets förordning om övervakningen av den militära underrättelseinhämtningen inom försvarsförvaltningen och om de berättelser som ska lämnas för övervakningen (1000/2019) årligen till försvarsministeriet lämna en redogörelse till inrikesministeriet om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats. I redogörelsen ska följande nämnas för varje metod för underrättelseinhämtning: 1) antalet beslut om en metod för underrättelseinhämtning, 2) föremål för den militära underrättelseinhämtningen som beslut om en metod för underrättelseinhämtning grundar sig på, 3) antalet personer som har varit föremål för en metod för underrättelseinhämtning då beslutet om användningen av en metod för underrättelseinhämtning har gällt en person, 4) antalet uppgifter på årsbasis som avses i 24 § 6—10 punkten i statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseverksamhet (711/2019), 5) antalet beslut om registrering av en informationskälla, 6) en bedömning av betydelsen av den militära underrättelseinhämtningen och metoderna för underrättelseinhämtning, 7) uppgift om överföring

Betänkande UndUB 1/2025 rd

av anmälan som görs till brottsbekämpningen, 8) en underrättelse om användningen av metoder för underrättelseinhämtning, 9) genomförda förbud mot underrättelseinhämtning och kopieringsförbud, 10) antalet yppandeförbud och 11) problem, utvecklingsbehov och andra viktiga omständigheter som framkommit i samband med verksamheten. Också antalet vilseledande eller förtäckta registeranteckningar och falska handlingar samt deras typ ska nämnas i utredningen.

I 24 § i statsrådets förordning om metoder för underrättelseinhämtning inom militär underrättelseinhämtning föreskrivs det om ett protokoll över underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I protokollet, och därmed också i utredningen till försvarsministeriet, ska det antecknas mängden information som utplånats med stöd av 86 § 1 mom. 1 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet, dvs. om båda parterna befann sig i Finland när de kommunicerade med varandra (24 § 5 punkten), specificerade uppgifter om en utplåningsåtgärd, tidpunkt för utplåningen och grund för utplåningen som genomförts med stöd av 86 § 1 mom. 2 punkten i lagen om militär underrättelseverksamhet, dvs. om avsändaren, mottagaren eller den som upptar kommunikationen har skyldighet eller rätt att vägra vittna (24 § 6 punkten), mängden information som utplånats enligt 82 § 2 mom. i lagen om militär underrättelseverksamhet, dvs. om det är fråga om ett meddelande som omfattas av underrättelseförbud (24 § 7 punkten), mängden datatrafik som erhållits med hjälp av användningen av sökbegrepp (24 § 8 punkten) och mängden datatrafik som har kommit till fortsatt manuell behandling inom underrättelseinhämtningen som avser datatrafik (24 § 9 punkten).

Utskottet har tagit emot militärunderrättelsemyndighetens heltäckande berättelse om försvarsministeriets användning och övervakning av metoder för underrättelseinhämtning och skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen 2024. Som bilagor till berättelsen ingår huvudstabens juridiska avdelnings årsberättelse om laglighetskontrollen samt huvudstabschefens syn på lagenligheten i militärunderrättelsemyndighetens verksamhet och organiseringen av laglighetskontrollen 2024.

Försvarsministeriets laglighetskontroll har granskat alla beslut och protokoll som fattats vid militärunderrättelsemyndigheten under året. Dessutom har ministeriet granskat alla inspektionsberättelser från huvudstabens juridiska avdelning. Försvarsministeriet anser att dess synpunkter på handlingarna har beaktats på behörigt sätt.

Försvarsministeriet anser att militärunderrättelsemyndigheternas verksamhet håller hög nivå, trots att det under granskningsperioden har förekommit rättegångar eller förundersökningar samt andra utredningar med koppling till militär underrättelseverksamhet. Enligt ministeriet visar rättegångarna och förundersökningarna att den mångskiktade laglighetskontrollen av den militära underrättelseinhämtningen fungerar väl och att missförhållanden kan åtgärdas på många olika nivåer. Försvarsministeriet anser att ärendena har skötts på behörigt sätt.

Försvarsministeriet har vid laglighetskontrollen av den militära underrättelseinhämtningen under året inte upptäckt något lagstridigt eller något annat förfarande som skulle föranleda särskilda åtgärder. Ministeriet betonar i sin berättelse att inom den militära underrättelseverksamheten måste också de administrativa förfarandena vidareutvecklas och uppmärksamhet fästas vid annan

Betänkande UndUB 1/2025 rd

lagstiftning om myndighetsverksamhet med samma noggrannhet som i fråga om befogenhetslagstiftningen.

Utskottet har ingenting att anmärka med anledning av försvarsministeriets berättelse.

Skyddspolisens och huvudstaben

Skyddspolisens har en intern funktion för laglighetskontroll som är oberoende av dess övriga verksamhet och för vars praktiska organisation en intern laglighetsövervakare med uppdraget som huvudsyssla svarar. Funktionen övervakar skyddspolisens verksamhet i dess helhet.

Utskottet har fått en utredning om de inspektioner och den övriga tillsynsverksamhet som skyddspolisens interna laglighetskontroll utfört. Den interna laglighetskontrollen har i sin tillsynsverksamhet under året granskat alla yrkanden, beslut och protokoll som gäller användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Utskottet har också informerats om de riskhanteringsåtgärder som skyddspolisens vidtagit efter de händelser som ledde till förundersökning under föregående år.

Inom försvarsmakten hör den interna laglighetskontrollen av den militära underrättelseinhämtningen vid huvudstaben till juridiska avdelningens laglighetskontrollsektor, som leds av försvarsmaktens assessor. Den övervakar försvarsmaktens verksamhet i dess helhet, inte bara den militära underrättelseinhämtningen.

Försvarsmaktens interna laglighetskontroll håller regelbundet kontakt med underrättelsetillsynsombudsmannen och dennes personal. Parterna diskuterar iakttagelser inom tillsynen, metoder för intern laglighetskontroll och utveckling av verksamheten.

Kontakterna med underrättelsetillsynsombudsmannen har enligt utredning till utskottet varit okomplicerade och relativt aktiva. Försvarsmaktens interna laglighetskontroll har i fråga om underrättelseinhämtningen strävat efter att med låg tröskel informera underrättelsetillsynsombudsmannen om sin egen inspektionsverksamhet och iakttagelserna vid den.

Den interna laglighetskontrollen verkställer temaspecifika inspektioner av den militära underrättelseverksamheten i enlighet med årsplanen och dessutom tema- och objektspecifika inspektioner av enskilda fall. Militärunderrättelsemyndighetens beslut och protokoll granskas i regel kvartalsvis. Laglighetskontrollen deltar i introduktionen av nya nyckelpersoner vid de militära underrättelsemyndigheterna. Laglighetskontrollen stöder också huvudstabschefens tillsynsuppgift genom att delta i chefens tillsynsmöten och genom att delge denne laglighetskontrollens alla berättelser och promemorior om militär underrättelseinhämtning.

Laglighetskontrollen ska också se till att eventuella klagomål till underrättelsetillsynsombudsmannen som gäller militär underrättelseinhämtning utreds och att ombudsmannen informeras om resultatet. Under år 2024 framfördes inga sådana klagomål.

Betänkande UndUB 1/2025 rd

Försvarmakten har under hela 2024 haft en så kallad laglighetskontrollkanal i riksomfattande bruk. Genom kanalen kan personalen under eget namn eller anonymt anmäla misstänkt lagstridighet vid vilken förvaltningsenhet inom försvarmakten som helst. Under året riktades en anmälan till militärunderrättelsemyndigheterna, men den gällde inte den operativa verksamheten inom den militära underrättelseinhämtningen, utan personaladministration och ledning. Utskottet anser det viktigt att det finns en sådan kanal för att upprätthålla en god underrättelsekultur.

Utifrån inkomna utredningar var den interna laglighetskontrollen väl ordnad vid både skyddspolisen och huvudstaben under året. Skyddspolisen har i år på grund av personalomsättningen mött utmaningar vid ordnandet av den interna laglighetskontrollen. Vid huvudstaben har man under året tvingats rikta resurserna för den interna laglighetskontrollen till försvarmaktens målsägandetalan i betydande rättegångar i anslutning till militär underrättelseverksamhet.

Enligt revisionsberättelser och utredningar som utskottet tagit emot är den interna laglighetskontrollen professionell i båda organisationerna.

Vid sidan av den externa och interna laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten är det enligt utskottet ytterst viktigt att de som svarar för de praktiska insatserna inom underrättelseverksamheten själva upprätthåller en underrättelsekultur som lämpar sig för en myndighet i en rättsstat och baserar sig på respekt för lagstiftningen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Utskottets viktigaste slutsatser

Underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens tillsynsarbete har under året varit bra och omfattande. Det stora antalet inspektioner och det att ombudsmannen deltog i nästan alla sammanträden vid Helsingfors tingsrätt som gällde metoder för underrättelseinhämtning vittnar om ett intensivt tillsynsarbete.

Ombudsmannafunktionen fortsatte under 2024 de mer omfattande temaspecifika inspektioner som inleddes året innan och som bland annat gällde genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik och den fortsatta behandlingen av information som inhämtats med metoder för underrättelseinhämtning. Ombudsmannen gjorde under året tillsammans med biträdande dataombudsmannen en gemensam inspektion vid skyddspolisen.

Under året fortsatte ombudsmannafunktionen samarbetet med universitet som forskar och undervisar i underrättelseverksamhet. Målet med samarbetet är i synnerhet att de juridiska aspekterna på underrättelseverksamheten och underrättelsetillsynen ska beaktas i forskningen och undervisningen. Utskottet anser att detta samarbete är viktigt också för att tillräckligt många med kännedom om branschens grunder också i framtiden ska söka jobb hos underrättelsemyndigheterna och dem som ansvarar för tillsynen över underrättelseinhämtningen.

Utskottet har av underrättelsetillsynsombudsmannen fått en sekretessbelagd utredning som kompletterar årsberättelsen. Den sekretessbelagda kompletteringen av den offentliga berättelsen innehåller information som är nyttig för utskottet. Utskottet uppmanar ombudsmannen att i

Betänkande UndUB 1/2025 rd

fortsättningen tänka på de innehållsmässiga relationerna mellan den offentliga årsberättelsen och den sekretessbelagda utredning som lämnas till utskottet genom att bland annat bedöma om det är möjligt att i större utsträckning än för närvarande presentera uppgifter om ombudsmannens verksamhet och åtgärder i den offentliga berättelsen (se t.ex. UndUB 1/2024 rd, s. 7).

Underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning av användningen av metoder för underrättelseinhämtning omfattar proaktiv tillsyn, som förebygger lagstridigheter, tillsyn i realtid, som förhindrar lagstridigheter, och retroaktiv tillsyn, som ingriper i lagstridigheter i efterhand. Den proaktiva laglighetskontrollen sker på allmän nivå. Tillsynsverksamheten har fokuserat på proaktiv tillsyn och tillsyn i realtid.

Det är enligt utskottet viktigt att den proaktiva tillsynen hålls på en allmän nivå, som ombudsmannen säger i berättelsen. Underrättelsetillsynsombudsmannen är en självständig och oberoende laglighetsövervakare som bör avstå från att i enskilda fall ge underrättelsemyndigheterna rättsligt expertstöd på förhand. Det är av vikt för att ombudsmannen på ett trovärdigt sätt kunna bedöma lagenligheten i myndigheternas verksamhet i realtid och i efterhand (UndUB 1/2024 rd, s. 8, UndUB 1/2022 rd, s. 8, UndUB 2/2024 rd, s. 8).

Vid behandlingen av propositionen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten betonade riksdagens grundlagsutskott vikten av tillräckliga övervakningssystem och effektiv övervakning som motvikt till underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsombudsmannens disponibla resurser har enligt grundlagsutskottets uppfattning en konkret inverkan på den konstitutionella godtagbarheten vad gäller underrättelseverksamhet som bedrivs i hemlighet. Ombudsmannen bör kunna genomföra tillsynen effektivt, och bristfälliga resurser får inte bli ett hinder för effektiv övervakning på det praktiska planet (GrUB 9/2018 rd, s. 9).

Den ledande sakkunniga som vid behov tjänstgör som ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen har varit tjänstledig från och med den 1 juli 2024. Utskottet hänvisar till sina tidigare iakttagelser om behovet av en ställföreträdare för underrättelsetillsynsombudsmannen och om att få till stånd reglering i frågan (UndUB 1/2021 rd, s. 16, UndUB 1/2020 rd, s. 11 och 19 samt UndUB 2/2024 rd, s. 7) och betonar att underrättelsetillsynsombudsmannen i alla situationer bör ha ett fungerande vikariearrangemang. Statsrådet bör vidta behövliga åtgärder för att vikariearrangemangen för ombudsmannen framöver ska fungera under alla förhållanden.

För att övervaka underrättelseverksamheten ska underrättelsetillsynsombudsmannafunktionen ha juridisk och teknisk sakkunskap som är oberoende av underrättelsemyndigheterna.

Om resurserna är tillräckliga eller inte måste bedömas när volymen av tillsynsverksamheten ökar. Särskild uppmärksamhet bör i nuläget fästas vid att Finland våren 2023 blev Natomedlem, vilket ökar de finska underrättelsemyndigheternas samarbete med Nato och myndigheterna i dess medlemsländer. Det inverkar på arten och omfattningen av underrättelsetillsynsombudsmannafunktionens uppgifter. I fråga om skyddspolisen bör det också beaktas att det ingår i ombudsmannens uppdrag att övervaka även annan verksamhet vid skyddspolisen än bara underrättelseinhämtning. Utskottet förutsätter att statsrådet bevakar och

Betänkande UndUB 1/2025 rd

bedömer om resurserna för tillsynen över underrättelseinhämtningen är tillräckliga för nuvarande och påvisbara framtida behov och vidtar åtgärder för att upprätthålla funktionens resurser på den nivå som krävs för att trygga tillsynsverksamhetens effektivitet och omfattning.

Vid sidan av den externa och interna laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten är det enligt utskottet ytterst viktigt att de som svarar för de praktiska insatserna inom underrättelseverksamheten själva upprätthåller en underrättelsekultur som lämpar sig för en myndighet i en rättsstat och som baserar sig på respekt för lagstiftningen och de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Underrättelsetillsynsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 15/2025 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 12.12.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mats Löfström sv
vice ordförande Pauli Kiuru saml
medlem Timo Furuholm vänst
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Juha Hänninen saml
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Eeva Kalli cent
medlem Sari Tanus kd
ersättare Ari Koponen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.