

RP 198/2017 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att den reglering i Finlands grundlag som gäller skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ändras.

Det föreslås att det i grundlagen tas in en ny bestämmelse där all reglering om begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden samlas. Enligt den föreslagna grundlagsbestämmelsen ska det genom lag kunna föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt med beaktande av dess lagstiftningsordning.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÅGE	5
2.1 Lagstiftning och praxis.....	5
2.1.1 Skydd för privatlivet.....	5
2.1.2 Skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.....	5
2.1.3 Begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden..	6
2.1.4 Reglering om hemliga metoder för inhämtande av information	8
2.1.5 Övervakning av underrättelseverksamheten.....	10
2.1.6 Den nya underrättelselagstiftningen	12
2.2 Internationell praxis samt lagstiftningen i utlandet och i EU.....	13
2.2.1 Grundlagsreglering om förtroliga meddelanden i vissa länder	13
2.2.2 Internationella konventioner om mänskliga rättigheter.....	19
2.2.3 EU-rätt.....	23
2.3 Bedömning av nuläget	26
2.3.1 Allmänt.....	26
2.3.2 En särskild begränsningsklausul	27
2.3.3 Behovet av en grundlagsändring.....	28
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	30
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	32
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	33
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	33
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	33
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	34
DETALJMOTIVERING	35
1 LAGFÖRSLAG	35
2 IKRAFTTRÄDANDE	40
3 LAGSTIFTNINGSORDNING	40
LAGFÖRSLAG	42
Lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag.....	42
BILAGA	43
PARALLELLTEXT	43
Lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag.....	43

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Finlands grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000. De bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som togs in i grundlagen i samband med reformen motsvarade i sak de bestämmelser som hade tagits in i II kap. i Regeringsformen för Finland i samband med den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som trädde i kraft den 1 augusti 1995 (L 969/1995).

Eftersom grundlagen har en särskild rättslig ställning och betydelse är det skäl att förhålla sig restriktivt till ändringar av den. Man bör förhålla sig särskilt restriktivt när man överväger ändringar av regleringen om de grundläggande fri- och rättigheterna eller av de principer som är centrala med tanke på statssystemet. Förslag till ändring av grundlagen bör utgå från behov som det råder ett brett samförstånd om. Dessutom bör man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av systemet för utövning av statlig makt och av grunderna för individens rättsliga ställning.

Enligt programmet för statsminister Juha Sipiläs regering föreslår regeringen att underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska basera sig på lagstiftning (SRM 1/2015 rd, s. 35). Behovet av att bereda lagstiftning om underrättelseinhämtning utreddes av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, som hade tillsatts av försvarsministeriet (Riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning, betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, försvarsministeriet, 2015). Enligt arbetsgruppens bedömning verkade det som om det inte vore möjligt att stifta en lag om underrättelseinhämtning som avser datatrafik utan att grundlagen ändras, eventuellt med undantag för sådan underrättelseinhämtning som enbart avser en främmande stats datatrafik. Vid sitt strategimöte den 20 augusti 2015 beslutade regeringen att inrikesministeriet och försvarsministeriet skulle inleda beredningen av lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning. Dessutom skulle justitieministeriet vidta åtgärder för att revidera grundlagens reglering om skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Arbetsgrupper tillsatta av försvarsministeriet och inrikesministeriet offentliggjorde sina betänkanden den 19 april 2017 (Förslag till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet, arbetsgruppsbetänkande, försvarsministeriet, 2017; Lagstiftning om civil underrättelseinhämtning, betänkande av lagarbetsgruppen för civil underrättelseinhämtning, inrikesministeriets publikation 8/2017). Utifrån betänkandet av inrikesministeriets arbetsgrupp har man som tjänsteuppdrag vid ministeriet berett en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av polislagen och till vissa lagar som har samband med den. Vid försvarsministeriet har man på motsvarande sätt berett en regeringsproposition med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet.

Justitieministeriet tillsatte den 17 oktober 2016 en arbetsgrupp med uppgiften att bereda den lagstiftning som behövs för att organisera övervakningen av de civila och de militära myndigheternas underrättelseverksamhet. Riksdagens generalsekreterare tillsatte den 23 december 2016 en intern arbetsgrupp vid riksdagens kansli med uppgiften att bereda lagstiftning om parlamentarisk övervakning av underrättelseverksamheten. Justitieministeriet ändrade den 9 februari 2017 beslutet om tillsättandet av sin arbetsgrupp så att arbetsgruppens uppgift begränsades till beredning av lagstiftning om laglighetskontroll av underrättelseverksamheten. Arbetsgruppen vid justitieministeriet offentliggjorde ett betänkande den 19 april 2017 (Övervakning av underrättelseverksamheten, arbetsgruppens betänkande, justitieministeriet, betänkan-

den och utlåtanden 18/2017) och arbetsgruppen vid riksdagens kansli den 29 maj 2017 (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta — työryhmän mietintö, eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017). Förslagen från justitieministeriets och riksdagens kanslis arbetsgrupper samordnades vid den fortsatta beredningen. Regeringens proposition med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten har utifrån detta beretts vid justitieministeriet. Dessutom har man vid riksdagens kansli berett ett förslag av talmanskonferensen om att ändra riksdagens arbetsordning (40/2000) i syfte att ordna den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten.

Lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet och om övervakningen av verksamheten har alltså beretts samtidigt med denna proposition om revision av grundlagen. I och med den nya underrättelselagstiftningen får de civila och de militära myndigheterna nya, anmärkningsvärda uppgifter och befogenheter. Det är fråga om ny lagstiftning med betydande konsekvenser för skyddet för privatlivet, som garanteras i egenskap av grundläggande och mänsklig rättighet, och i synnerhet för skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

En expertgrupp tillsatt av justitieministeriet den 28 september 2015 hade i uppdrag att utreda och bereda en revision av grundlagen så att det, för att trygga den nationella säkerheten, genom lag kan föreskrivas om nödvändiga begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, när de förutsättningar som ska anses vara behövliga är uppfyllda. I beredningen skulle Finlands internationella människorättsförpliktelser beaktas.

Arbetsgruppen bedömde i sitt betänkande av den 11 oktober 2016 att det i ljuset av grundlagens ordalydelse och nuvarande tolkningspraxis inte skulle vara möjligt att föreskriva om sådana begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som syftar till att i större utsträckning inhämta för den nationella säkerheten nödvändig information om allvarliga hot, i synnerhet för att kunna förbereda för och antecipera sådana hot samt till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande. Grundlagens ordalydelse möjliggör inte intrång i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för informationsinhämtningssyften t.ex. när det gäller verksamhet som hotar den nationella säkerheten men som inte har framskridit till ett sådant stadium att det mot verksamheten kunde riktas en konkret och individualiserad brottsmisstanke eller som inte är straffbelagd.

Enligt arbetsgruppens bedömning är det nödvändigt att till grundlagen foga nya godtagbara grunder på vilka hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kan begränsas. Arbetsgruppen föreslog att det till 10 § i grundlagen fogas ett 4 mom. enligt följande: ”Genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.” (Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Granskning av grundlagsregleringen, justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 41/2016.)

Arbetsgrupperna vid justitieministeriet, försvarsministeriet och inrikesministeriet övervakades av en parlamentarisk uppföljningsgrupp, tillsatt den 11 december 2015. Uppföljningsgruppens mandatperiod förlängdes genom ett beslut av den 4 maj 2017 för den fortsatta beredningen av underrättelselagstiftningen och revisionen av grundlagen.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Skydd för privatlivet

Skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden utgör en del av skyddet för privatlivet. Vars och ens privatliv är tryggt enligt 10 § i grundlagen. Begreppet ”privatliv” kan förstås som ett samlande begrepp för en persons privata krets. Utgångspunkten för skyddet för privatlivet är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. (RP 309/1993 rd, s. 56—57.)

För att skyddet för privatlivet ska kunna garanteras förutsätts det av tradition inte bara att staten avhåller sig från att kränka medborgarnas privatliv utan också att staten vidtar aktiva åtgärder för att skydda privatlivet mot inblandning av andra individer. Bestämmelsen om skydd för privatlivet förutsätter tillsammans med grundlagens 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna att lagstiftaren upprätthåller ett effektivt skydd för de fri- och rättigheter som tryggas i grundlagens 10 §. (RP 309/1993 rd, s. 57.)

Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas enligt 10 § 1 mom. i grundlagen genom lag. Enligt grundlagsutskottets praxis begränsas lagstiftarens spelrum utöver av denna bestämmelse också av att skyddet för personuppgifter delvis omfattas av skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment. Sammantaget handlar det om att lagstiftaren ska trygga denna rättighet på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet.

Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är enligt 10 § 2 mom. i grundlagen okränkbar. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan det genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

Paragrafen fick sitt nuvarande innehåll i och med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (8 § i regeringsformen), och i samband med grundlagsreformen år 2000 togs den in som 10 § i grundlagen i oförändrad form.

2.1.2 Skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden

Bestämmelsen om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i grundlagens 10 § 2 mom. är medie- och teknikneutral. Brev- och telefonhemligheten nämns särskilt, men bestämmelsen tryggar allmänt hemligheten i fråga om alla slag av förtroliga meddelanden.

Avsikten med grundlagsregleringen om hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden är i första hand att mot utomstående skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt. Grundlagen tryggar var och en rätt till förtrolig kommunikation utan att utomstående orättmätigt kan få vetskap om innehållet i de förtroliga meddelanden som en person har sänt eller tagit emot. Bestämmelsen skyddar dessutom också annan information som kan ha betydelse för bevarandet av förtroligheten i ett meddelande. Ett typiskt exempel på sådan information är ett samtals identifieringsuppgifter. (RP 309/1993 rd, s. 57.)

Skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden innebär ett skydd bl.a. mot att brev och andra förslutna försändelser öppnas eller förstörs och mot att samtal avlyssnas eller

RP 198/2017 rd

bandas. Regleringen skyddar inte bara avsändaren, utan det handlar om en grundläggande rättighet för båda parterna i kommunikationen (RP 309/1993 rd, s. 57).

I fråga om kommunikation i samband med yrkesverksamhet är det möjligt att kommunikationen, med hänsyn till verksamhetens karaktär och till att parterna i kommunikationen är medvetna om att meddelandena lagras, inte omfattas av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, även om personer i och för sig också kan förmedla förtroliga meddelanden mellan sig i den kommunikationen. Grundlagsutskottet bedömde t.ex. i samband med behandlingen av förslaget till lag om säkerhetsutredning av olyckor och vissa andra händelser att tele- och datakommunikation i samband med trafikledning inte omfattas av det skydd som grundlagens 10 § ger förtroliga meddelanden (se GrUU 62/2010 rd, s. 5).

2.1.3 Begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden

De grundläggande fri- och rättigheterna är allmänt taget inte ovillkorliga i den meningen att det inte under några som helst omständigheter skulle gå att begränsa dem i någon som helst utsträckning. Grundlagsutskottet har ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och ur rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter härlett vissa allmänna krav som ska uppfyllas för att de ska kunna begränsas (allmänna förutsättningar för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna). Det handlar om krav på

- att det ska föreskrivas om begränsningarna i lag,
- att lagarna ska vara exakta och noggrant avgränsade,
- att begränsningarna ska vara acceptabla,
- att begränsningarna ska vara proportionerliga,
- att det inte görs inskränkningar i kärnan av en grundläggande fri- eller rättighet,
- ett adekvat rättsskydd, och
- förenlighet med människorättsförpliktelse. (GrUB 25/1994 rd, s. 5.)

En del bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter är dessutom förknippade med särskilda restriktiva klausuler. En sådan finns även i grundlagens 10 § 3 mom. Särskilda restriktiva klausuler innebär dels att de som stiftar en vanlig lag ges befogenheter att inskränka någon grundläggande fri- eller rättighet, dels att det ställs upp ytterligare kriterier som kringskär lagstiftarens prövningsrätt. Syftet med dessa s.k. kvalificerade lagförbehåll är att så noggrant och strikt som möjligt bestämma vilka möjligheter till inskränkningar den som stiftar en vanlig lag har, så att det inte i grundlagen medges en vidare befogenhet att inskränka en grundläggande fri- eller rättighet än vad som är absolut nödvändigt (GrUB 25/1994 rd, s. 6).

De kvalificerade lagförbehållen i grundlagen motsvarar i strukturellt hänseende t.ex. de restriktiva klausulerna i ett flertal artiklar i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (GrUB 25/1994 rd, s. 6). Till innehållet avviker dock lagförbehållet i 10 § 3 mom. från begränsningsgrunderna enligt Europakonventionen.

I lagförbehållet i grundlagens 10 § 3 mom. nämns delvis samma förutsättningar som i de allmänna begränsningsförutsättningarna för de grundläggande fri- och rättigheterna (kraven på att det ska föreskrivas om begränsningar i lag och på att begränsningarna ska vara nödvän-

diga). De allmänna begränsningsförutsättningarna för de grundläggande fri- och rättigheterna tillämpas kompletterande till lagförbehållet.

I lagförbehållet i grundlagens 10 § 3 mom. specificeras det vad som kan anses vara godtagbara orsaker att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Enligt momentet kan det föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bl.a. vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Till dessa brott hör t.ex. narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58). Även krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten samt allvarligare gärningsformer av allmänfarliga brott liksom också grovt ordnande av olaglig inresa, grov spridning av barnpornografisk bild, de allvarligaste brotten mot friheten, vissa terroristbrott samt grova gärningsformer av skadegörelse, dataskadegörelse, bedrägeribrott, koppleri och miljöförstöring har i grundlagsutskottets tolkningspraxis ansetts vara sådana brott som avses i den aktuella grundlagsbestämmelsen. Det har likaså ansetts vara möjligt att föreskriva om begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för utredning av grova brott mot ekonomiska intressen i samband med affärs- eller yrkesverksamhet. En förutsättning har då emellertid varit att det vid brottet har eftersträvat en synnerligen stor vinning och att brottet har begåtts särskilt planmässigt.

Uttrycket utredning av brott kan förstås så att det endast avser utredning av redan begångna brott. Utredning av brott i den mening som avses i grundlagens 10 § 3 mom. omfattar ändå även åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås. Således har det ansetts att det trots 10 § 3 mom. i grundlagen är möjligt att använda t.ex. teleövervakning för att förhindra vissa brott (GrUU 5/1999 rd; GrUU 2/1996 rd). I sina utlåtanden om tvångsmedelslagen och polislagen konstaterade grundlagsutskottet att det krävdes att användningen av teleövervakning begränsas till brott som kan betraktas som i grundlagen avsedda brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden eller brott som till svårhetsgraden kan jämföras med dem. Grundlagsutskottet ansåg dessutom att det inte utgör något konstitutionellt problem med avseende på grundlagens 10 § 3 mom. att använda teleövervakning för att nå den som misstänks för ett brott som motiverar teleövervakning. (GrUU 67/2010 rd, s. 4; GrUU 66/2010 rd, s. 7.)

Enligt grundlagens 10 § 3 mom. kan det genom lag också bestämmas om sådana begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som är nödvändiga vid rättegång. Som exempel på en sådan begränsning nämns i motiveringen till bestämmelsen 17 kap. i rättegångsbalken, där det föreskrivs om skyldigheten att förete en privat handling eller någon annan dokumentation i en rättegång (RP 309/1993 rd, s. 58).

I grundlagsutskottets utlåtandepraxis har möjligheten att vid rättegång begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden granskats också med tanke på konkursförfarandet. Bestämmelser om konkursboets förvaltares rätt att öppna sådana meddelanden adresserade till gäldenären som hänför sig till utredningen av konkursboet har kunnat utfärdas genom lag, trots att förvaltarens verksamhet inte i sig kan betecknas som rättegång. (GrUU 13/2003 rd.)

Det kan även föreskrivas om nödvändiga begränsningar i meddelandehemligheten vid säkerhetskontroll. I vissa fall kan ett synnerligen viktigt säkerhetsintresse förutsätta t.ex. rätt att granska postförsändelser. Det har således varit möjligt att genom lag föreskriva om t.ex. rätten att öppna ett slutet brev om det finns skäl att misstänka att försändelsen kan orsaka fara för hälsa eller egendom. (GrUU 56/2010 rd, s. 4; GrUU 30/2001 rd, s. 3.) Grundlagsutskottet har vidare ansett att en begränsning i skyddet för förtroliga meddelanden som inkluderar s.k. stormningsobservation kan anses ingå i säkerhetskontroll, som alltså är en av begränsningsgrunderna enligt 10 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 36/2017 rd, s. 4).

RP 198/2017 rd

Begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden tillåts enligt grundlagens 10 § 3 mom. även under frihetsberövande. Med uttrycket ”under frihetsberövande” avses i bestämmelsen t.ex. i samband med frihetsstraff, rannsakningsfängelse och anhållan, eller när en person oberoende av sin vilja vårdas på mentalsjukhus eller på någon annan motsvarande anstalt eller har tagits om hand med stöd av barnskyddslagstiftningen. Även på anstalter är det möjligt att begränsa meddelandehemligheten endast i den utsträckning det i det enskilda fallet är motiverat. (RP 309/1993 rd, s. 58.)

Grundlagsutskottet har tidigare i sin etablerade praxis ansett att identifieringsuppgifterna för ett meddelande inte ingår i kärnområdet av den grundläggande fri- och rättighet som skyddar hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden (se t.ex. GrUU 33/2013 rd, s. 3; GrUU 6/2012 rd, s. 3—4; GrUU 29/2008 rd, s. 2 och GrUU 3/2008 rd, s. 2). Detta har inneburit att det särskilda lagförbehållet i grundlagens 10 § 3 mom. inte som sådant har tillämpats på begränsningar av hemligheten i fråga om identifieringsuppgifter. Bestämmelser som inkräktar på skyddet för hemligheten i fråga om identifieringsuppgifter ska enligt grundlagsutskottets praxis ändå uppfylla de allmänna begränsningsförutsättningarna för grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 62/2010 rd; GrUU 23/2006 rd).

Enligt grundlagsutskottet har rätten att få identifieringsuppgifter inte behövt bindas till vissa typer av brott (GrUU 33/2013 rd; GrUU 67/2010 rd; GrUU 37/2002 rd; GrUU 26/2001 rd). Det har därmed varit möjligt att föreskriva om teleövervakningsbefogenheter också i situationer där det inte nödvändigtvis är fråga om brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden (se t.ex. polislagens (872/2011) 5 kap. 8 § 2 mom. 1 och 3 punkten: ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år samt olovligt brukande som riktat sig mot ett automatiskt databehandlingssystem och som begåtts med användning av en teleadress eller teleterminalutrustning).

Det har ansetts vara möjligt att få identifieringsuppgifter också i vissa situationer där det inte handlar om utredning av brott. Även i dessa fall har regleringen bedömts med hänsyn till de allmänna begränsningsförutsättningarna för grundläggande fri- och rättigheter. (GrUU 62/2010 rd.)

Grundlagsutskottet har senare ändå konstaterat att Europeiska unionens domstols dom i målet Digital Rights Ireland (av den 8 april 2014, C-293/12 och C-594/12) har gett skäl att i viss mån omvärdera frågan om identifieringsuppgifter för elektroniska meddelanden med avseende på hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Enligt utskottet kan i praktiken identifieringsuppgifter som ansluter till elektronisk kommunikation samt möjligheten att sammanställa och kombinera dem vara problematiska med hänsyn till skyddet för privatlivet på så sätt att en kategorisk uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde inte alltid är motiverad, utan man måste på ett allmännare plan fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är. (GrUU 18/2014 rd.) Det är ännu inte möjligt att utifrån grundlagsutskottets senaste utlåtandepraxis entydigt avgöra vilka skillnader denna nya bedömning kan leda till jämfört med de tidigare tolkningarna, som stödde sig på de allmänna begränsningsförutsättningarna för grundläggande fri- och rättigheter.

2.1.4 Reglering om hemliga metoder för inhämtande av information

I syfte att förhindra brott har man för myndigheterna föreskrivit vissa liknande befogenheter som det bedöms att underrättelseinhämtningen kommer att förutsätta. I den nuvarande lagstiftningen finns bestämmelser om sådana hemliga metoder för inhämtande av information

RP 198/2017 rd

som används för att förhindra och avslöja brott. Däremot finns det inga bestämmelser om befogenheter som är viktiga med tanke på underrättelseverksamheten.

Bestämmelser om polisens hemliga metoder för inhämtande av information finns i 5 kap. i polislagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Polisen kan, i hemlighet för dem som informationsinhämtningen riktas mot, använda följande metoder för inhämtande av information: teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning), inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor och kontrollerade leveranser. Av dessa metoder för inhämtande av information berörs hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden av följande:

- teleavlyssning (polislagens 5 kap. 5 §),
- inhämtande av information i stället för teleavlyssning (polislagens 5 kap. 6 §),
- teleövervakning (polislagens 5 kap. 8 §),
- teleövervakning med samtycke av den som innehar teleadress eller teleterminalutrustning (polislagens 5 kap. 9 §),
- inhämtande av basstationsuppgifter (polislagens 5 kap. 11 §),
- teknisk avlyssning (polislagens 5 kap. 17 §), och
- inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning (polislagens 5 kap. 25 §).

En allmän förutsättning för användning av en hemlig metod för inhämtande av information är enligt 5 kap. 2 § i polislagen att man med metoden kan antas få information som behövs för förhindrande eller avslöjande av brott eller för avvärjande av risk för brott. Teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning bör dessutom kunna antas vara av mycket stor betydelse för förhindrande och avslöjande av brott. I 5 kap. i polislagen föreskrivs det även om särskilda förutsättningar för de olika hemliga metoderna för inhämtande av information. Särskilda förutsättningar är framför allt de specificerade brott som metoden i fråga får användas för att förhindra. Valet och användningen av hemliga metoder för inhämtande av information styrs även av de allmänna principerna i 1 kap. i polislagen, nämligen principen om respekt för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och principen om ändamålsbundenhet.

Bestämmelser om brottsbekämpning inom försvarsmakten finns i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten (255/2014). Försvarsmaktens behörighet vid förebyggande och avslöjande av brott gäller enligt 86 § 1 mom. i den lagen 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. Enligt lagens 89 § 1 mom. gäller i fråga om befogenheterna för de tjänstemän som sköter förebyggandet och avslöjandet av brott inom försvarsmakten vad som i polislagen föreskrivs om befogenheter vid förebyggande och avslöjande av brott. Av de hemliga metoder för inhämtande av information som avses i 5 kap. i polislagen har de dock till sitt förfogande endast inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och inhämtande av identifieringsuppgifter för telea-

dresser eller teleterminalutrustning. Av de hemliga metoder för inhämtande av information som berör skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden har försvarsmakten därmed till sitt förfogande endast inhämtande av basstationsuppgifter, teknisk avlyssning och inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning.

2.1.5 Övervakning av underrättelseverksamheten

2.1.5.1 Tillstånds- och underrättelseförfarande

Övervakningen av underrättelseverksamheten kan delas in för det första i föregripande övervakning och övervakning i efterhand och för det andra i parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll. Föregripande övervakning innebär framför allt att det finns ett tillståndsförfarande för användning av metoder för informationsinhämtning. Det är domstolen som har beslutanderätt i fråga om användningen av vissa hemliga metoder för inhämtande av information. Av befogenheterna enligt 5 kap. i polislagen förutsätts tillstånd av domstol för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning och inhämtande av basstationsuppgifter. Det hör också i regel till domstolens befogenheter att besluta om teleövervakning. I sådana brådskande situationer där polisen tillfälligt själv kan besluta om teleövervakning, ska ärendet föras till domstol så snart det är möjligt, dock senast 24 timmar efter det att metoden började användas. Polisen får dock besluta om teleövervakning för att avvärja allvarlig fara som hotar liv eller hälsa samt om teleövervakning med samtycke av en person, om man misstänker brott som direkt hänger samman med en teleadress eller teleterminalutrustning. I enlighet med hänvisningsbestämmelsen i 89 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten förutsätter inhämtande av basstationsuppgifter tillstånd av domstol.

Ett yrkande som gäller hemligt inhämtande av information ska enligt 5 kap. 45 § i polislagen utan dröjsmål tas upp till behandling i tingsrätten i närvaro av den tjänsteman som framställt yrkandet eller en av denne förordnad tjänsteman som är insatt i ärendet. Ärendet ska avgöras skyndsamt. Ärendet får avgöras utan att den person hörs som med fog kan antas begå eller ha begått brottet och i regel utan att innehavaren av teleadressen eller teleterminalutrustningen hörs. Ett beslut i ett tillståndsärende som gäller hemliga metoder för inhämtande av information får inte överklagas genom besvär. Klagan mot beslutet får anföras vid hovrätten utan tidsbegränsning.

Den som varit föremål för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning eller teleövervakning ska enligt 5 kap. 58 § i polislagen utan dröjsmål underrättas om detta efter det att syftet med inhämtandet av information har nåtts. Personen i fråga ska dock underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att det har upphört. På yrkande av en anhållningsberättigad polisman får domstolen besluta att underrättelsen till den som varit föremål för åtgärden får skjutas upp med högst två år åt gången. En förutsättning för att underrättelsen ska få skjutas upp är att det är motiverat för att trygga pågående inhämtning av information, trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa. Domstolen får besluta att underrättelsen ska utebli, om det är nödvändigt för att trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa.

2.1.5.2 Parlamentarisk kontroll och laglighetskontroll

I Finland finns inget sådant parlamentariskt tillsynsorgan som enbart eller uttryckligen enligt lag skulle ha till uppgift att övervaka underrättelseverksamheten. Parlamentarisk kontroll sker

genom verksamheten i riksdagen och utskotten och genom rätten att få information. Av riksdagens utskott har grundlags-, utrikes-, förvaltnings- och försvarsutskottet kontakt med skyddspolisen och de militära myndigheterna och får även information om underrättelseverksamheten. Skyddspolisen informerar grundlags-, förvaltnings- och utrikesutskottet om utvecklingen i säkerhetsläget i Finland. Försvarsmaktens underrättelsetjänst informerar vid behov riksdagens utskott i frågor som berör militär underrättelseinhämtning. Många av de ärenden inom försvarsförvaltningens område som behandlas i utskotten grundar sig på underrättelseinformation. Den uppföljning som utskotten genomför är huvudsakligen av allmän karaktär, och innehållet i och formerna för uppföljningen varierar mellan utskotten. Förvaltningsutskottet, som behandlar ärenden som gäller inre säkerhet, har tät kontakt med skyddspolisen och andra polisenheter, och utskottets verksamhet omfattar också övervakning. Grundlagsutskottet träffar ledningen för skyddspolisen ett antal gånger per valperiod, och försvarsutskottet ordnar utfrågningar av sakkunniga om vissa teman. Om underrättelseinhämtningen berörs av utrikes- och säkerhetspolitiskt betydelsefulla aspekter, behandlas ärendet i utrikesutskottet och i de utskott vilkas behörighetsområde ärendet hänför sig till.

Enligt 47 § i grundlagen har riksdagen rätt att av statsrådet få de upplysningar som behövs för behandlingen av ett ärende. Den minister som saken gäller ska se till att utskott eller andra riksdagsorgan utan dröjsmål får handlingar och andra upplysningar som de behöver och som finns hos myndigheterna. Varje utskott har dessutom rätt att av statsrådet eller respektive ministerium få utredningar i frågor som hör till utskottets behörighetsområde. Utskottet kan med anledning av utredningen ge ett yttrande till statsrådet eller ministeriet.

Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten kan delas in i intern och extern laglighetskontroll. Den externa laglighetskontrollen av myndighetsverksamheten sköts av de högsta laglighetsövervakarna och av särskilda ombudsmän. De särskilda ombudsmännen, såsom jämställdhetsombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och dataombudsmannen, övervakar myndighetsverksamhetens lagenlighet inom sitt eget i lag fastställda ansvarsområde. Bland de högsta laglighetsövervakarna sköts övervakningen av underrättelseverksamheten i nuläget främst av justitieombudsmannen. I justitieombudsmannens övervakning av polisens verksamhet och av försvarsmakten ligger betoningen på övervakning av hemliga tvångsmedel och av hemligt inhämtande av information. Justitieombudsmannens övervakning av hemliga metoder för inhämtning av information sker huvudsakligen i form av inspektioner och annan övervakning på eget initiativ. I enskilda fall utövar också justitiekanslern sina befogenheter och undersöker ärenden som gäller eller berör underrättelseverksamheten.

Inrikesministeriet och försvarsministeriet ska årligen ge justitieombudsmannen berättelser om hemliga tvångsmedel och om hemliga metoder för inhämtande av information. Av berättelserna ska det även framgå hur dessa har övervakats. (Se 5 kap. 63 § i polislagen, 10 kap. 65 § i tvångsmedelslagen och 129 § i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten.) Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Grundlagsutskottet har förutsatt att teletvångsmedel och täckoperationer ska behandlas i berättelsen (GrUB 15/2002 rd). Å ena sidan har grundlagsutskottet ett flertal gånger konstaterat att justitieombudsmannen har spelat en viktig roll när det gäller att övervaka teletvångsmedlen och utveckla övervakningssystemen. Å andra sidan kan justitieombudsmannens laglighetsövervakning enligt utskottet ändå bara utgöra ett komplement till de förvaltningsinterna övervakningsmekanismerna. (GrUU 8/2007 rd; GrUU 17/2006 rd; GrUU 16/2006 rd.) Dessutom har grundlagsutskottet i ett annat sammanhang konstaterat att man måste se till att rättsskyddet i anknytning till teletvångsmedel — i synnerhet domstolarnas tillståndsförfarande, den interna myndighetsövervakningen och justitieombudsmannens laglighetskontroll — fungerar såväl på författningsnivå som i praktiken (GrUU 32/2013 rd). Det har också i justitieombudsmannens berättelse år 2015 konstaterats att justitieombudsman-

nens övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. Justitieombudsmannen kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till justitieombudsmannen är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättsskyddet. (Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2015, B 11/2016 rd, s. 186.)

Den interna övervakningen av polisens hemliga metoder för inhämtande av information sköts av cheferna för de enheter som använder hemliga metoder för inhämtande av information, samt dessutom av inrikesministeriet när det är fråga om skyddspolisen och av Polisstyrelsen när det är fråga om en enhet som är underställd Polisstyrelsen. Utöver inom Polisstyrelsen sker i praktiken en stor del av den interna övervakningen av hemliga metoder för inhämtande av information inom polisinrättningarnas rättsenheter. Brottsbekämpningen inom försvarsmakten övervakas av försvarsmaktens ledning. Dessutom övervakar avdelningschefen för underrättelseavdelningen förebyggandet och avslöjandet av brott.

2.1.6 Den nya underrättelselagstiftningen

I Finland finns det inte något regelverk om hurdan underrättelseverksamhet som får bedrivas eller om vad man eftersträvar med underrättelseverksamheten. Det har konstaterats att det krävs ett brett spektrum av metoder och att de metoder som står till buds utvecklas för att man ska kunna svara på förändringar i omvärlden och på nya hot. I enlighet med detta har det inom statsrådet beretts en underrättelselagstiftningshelhet.

I regeringspropositionen om civil underrättelseinhämtning, som har beretts vid inrikesministeriet, föreslås det att det fogas ett nytt 5 a kap. till polislagen och att det stiftas en ny lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Denna lagstiftning föreslås omfatta bestämmelser om de metoder för underrättelseinhämtning som står till förfogande vid civil underrättelseinhämtning, om beslutsfattandet om användningen av befogenheterna samt om de principer som ska följas i underrättelseverksamheten och om den interna övervakningen av verksamheten. Propositionen innehåller en rättsgrund både för befogenheter till underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden och för befogenheter till underrättelseinhämtning som utövas i det egna landet. Regleringen grundar sig metodmässigt på de hemliga metoder för inhämtande av information som det föreskrivs om i 5 kap. i polislagen. Befogenheterna ska namnges som metoder för underrättelseinhämtning i enlighet med användningsändamålen, och grunden för utövande av befogenheterna är inhämtande av information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Utöver metoderna i 5 kap. ska också platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av en försändelse för kopiering samt underrättelseinhämtning som avser datatrafik räknas som underrättelseinhämtningsmetoder. På grund av de särdrag som är förknippade med den underrättelseinhämtning som avser datatrafik föreslås bestämmelser om den i en separat lag. Befogenheterna för civil underrättelseinhämtning anvisas skyddspolisen.

I den regeringsproposition som har beretts vid försvarsministeriet föreslås det att det stiftas en lag om militär underrättelseverksamhet. Målet med propositionen är att förbättra försvarsmaktens informationsinhämtning om allvarliga internationella hot som anknyter till försvarsmaktens uppgifter på så sätt att försvarsmakten ska ha befogenheter till personbaserad underrättelseinhämtning som avser utlandet, till underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem och till underrättelseinhämtning som avser datatrafik. I den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet finns bestämmelser om föremålen för den militära underrättelseinhämtningen, om de principer som ska följas i underrättelseverksamheten och om styrningen och

den interna övervakningen av verksamheten. Enligt förslaget ska militärunderrättelsemyndigheter vara försvarsmaktens huvudstab och underrättelsetjänst. I den föreslagna lagen finns dessutom bestämmelser om de metoder för underrättelseinhämtning som står till myndigheternas förfogande och om beslutsfattandet om användningen av befogenheterna samt om anmälan om underrättelseinformation, förbud mot underrättelseinhämtning, internationellt samarbete och registrering av uppgifterna.

I en regeringsproposition som har beretts vid justitieministeriet föreslås det att det stiftas en lag om övervakning av underrättelseverksamheten. Genom den nya lagen föreskrivs det om laglighetskontrollen av civil och militär underrättelseinhämtning och om detaljerna kring den parlamentariska kontrollen. För den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten föreslås det att det vid riksdagen inrättas ett nytt fackutskott, underrättelsetillsynsutskottet. Bestämmelser om utskottets uppgifter ska utfärdas i riksdagens arbetsordning. För att underrättelsetillsynsutskottet ska kunna inrättas måste riksdagens arbetsordning ändras. Det föreslås att laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten ska skötas av underrättelseombudsmannen, en ny självständig och oberoende myndighet som inrättas i samband med dataombudsmannens byrå. Ombudsmannens uppgift ska vara att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder samt tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen ska utnämnas av statsrådet för högst fem år i sänder. Underrättelsetillsynsutskottet och underrättelseombudsmannen ska ha en omfattande rätt att få information. Underrättelseombudsmannen ska dessutom ha rätt att göra inspektioner och befogenhet att bestämma att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas, om ombudsmannen anser att den övervakade har handlat lagstridigt i underrättelseverksamheten. Ombudsmannen kan också bestämma att uppgifter som skaffats på ett lagstridigt sätt ska förstöras utan dröjsmål. Hos underrättelseombudsmannen kan det anföras klagomål och göras begäran om undersökning. Ombudsmannen ska årligen lämna en berättelse om sin verksamhet till riksdagen, justitieombudsmannen och statsrådet.

2.2 Internationell praxis samt lagstiftningen i utlandet och i EU

2.2.1 Grundlagsreglering om förtroliga meddelanden i vissa länder

Vid beredningen av denna proposition har grundlagsregleringen om skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i vissa länder som är centrala för Finland granskats. I de granskade länderna finns lagstiftning om underrättelseinhämtning, och många länders underrättelagstiftning har även bedömts av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Lagstiftningen om underrättelseverksamheten och om övervakningen av den i europeiska länder beskrivs närmare i allmänna motiveringen till propositionerna om civil och militär underrättelseverksamhet och övervakning av underrättelseverksamheten.

2.2.1.1 Sverige

I 2 kap. 6 § i Sveriges regeringsform (1974, bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna ändrade 2011) föreskrivs det bl.a. att var och en är skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Enligt 2 kap. 20 § i regeringsformen får dessa rättigheter begränsas genom lag. Begränsningar får enligt 2 kap. 21 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna ska dessutom vara nödvändiga, och de får inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildning-

RP 198/2017 rd

en såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I regeringsformens 2 kap. 22 § föreskrivs det om förfarandet vid behandlingen av lagförslag som innehåller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Särskilda begränsningar för andra än svenska medborgare får enligt 2 kap. 25 § i regeringsformen göras genom lag, också i fråga om skyddet mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden. Även då ska största delen av förfarandebestämmelserna i 2 kap. 22 § tillämpas. Dessutom gäller för dessa begränsningar, liksom för andra begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, bestämmelsen i 2 kap. 19 § i regeringsformen, enligt vilken lagstiftningen inte får stå i strid med Europakonventionen.

I Sverige föreskrivs det om underrättelseverksamhet i den allmänna lagen om försvarsunderrättelseverksamhet (2000:130) och i den allmänna lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (2008:717). Till författningshelheten om underrättelseverksamhet hör dessutom bl.a. lagen om Försvarsunderrättelsedomstol (2009:966). Bestämmelser om Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, som svarar för laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten, finns i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (2009:969). I Sverige finns inget parlamentariskt tillsynsorgan som enbart eller huvudsakligen skulle ha till uppgift att övervaka underrättelseverksamheten, utan övervakningen sköts av riksdagens försvarsutskott.

I svensk lagstiftningspraxis har regeringsformens 2 kap. 6 § om skyddet mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden granskats bl.a. i samband med underrättelselagstiftningen. Lagrådet, som lämnar yttranden över lagförslags grundlagsenlighet, har då framhållit bl.a. att kartläggning av yttre hot mot landet och bekämpning och förebyggande av brott är godtagbara grunder för begränsning av skyddet mot intrång i förtroliga försändelser och meddelanden. Lagrådet har även tagit ställning till omfattningen av skyddet. Enligt Lagrådet begränsas skyddet redan genom att staten bereder sig tillgång till teletrafiken och inte först när ett visst meddelande avskils för analys genom sökbegrepp (se närmare Lagrådets protokoll av den 9 februari 2007 och den 20 juni 2012).

2.2.1.2 Norge

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i Norges grundlag (Kongeriket Norges Grunnlov, 1814) ändrades i samband med grundlagsreformen 2014. I grundlagens 102 §, som före reformen gällde endast husrannsakan, föreskrivs det nu om skydd för privatliv och familjeliv, hem och kommunikation. Enligt bestämmelsen har var och en rätt till respekt för bl.a. sin kommunikation.

I Norges grundlag finns inga särskilda bestämmelser om på vilka grunder lagstiftaren eller myndigheterna kan ingripa i de rättigheter som garanteras i 102 §. I motiveringen till grundlagens 102 § (Innst. 186 S (2013-2014)) har man inte direkt klargjort i vilka situationer rättigheterna skulle kunna begränsas, men enligt motiveringen har ordalydelsen ”respekt för” valts för att synliggöra att avsikten inte har varit att utesluta möjligheten till underrättelseinhämtning med stöd av lag. I rättspraxis har grundlagens 102 § tolkats på motsvarande sätt som de bestämmelser i människorättskonventioner som ligger till grund för bestämmelsen (artikel 17 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 8 i

RP 198/2017 rd

Europakonventionen). Begränsningar är således möjliga, om det föreskrivs om dem i lag, om de har ett godtagbart syfte och om de är proportionerliga. (Høyesterett Rt. 2014 s. 1105 och Rt. 2015 s. 93.)

Bestämmelser om underrättelseverksamhet finns i lagen om underrättelsetjänsten (Lov om etterretningstjenesten, 1998-03-20 nr. 11). Bestämmelser om övervakningen av underrättelseverksamheten finns i en lag som är gemensam för säkerhetsmyndigheterna (Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, 1995-02-03 nr. 07). Det norska parlamentet Stortingets EOS-kommité (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) sköter både den parlamentariska kontrollen och laglighetskontrollen.

2.2.1.3 Danmark

I 72 § i Danmarks grundlag (Danmarks Riges Grundlov, 1953) finns bestämmelser om bl.a. skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Enligt paragrafen måste man ha tillstånd av domstol för att få beslagta och undersöka brev och för att på andra sätt ingripa i post-, telegraf- och telefonhemligheten, om inte ett särskilt undantag föreskrivs i lag. Paragrafens ordalydelse om de skyddade objekten har tolkats i vid bemärkelse, så att bestämmelsen gäller också information som lagras i elektronisk form samt elektronisk kommunikation.

I praktiken förutsätter en begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden också att begränsningen är nödvändig. Andra inskränkningar i skyddet än sådana som grundar sig på tillstånd av domstol kan dessutom gälla endast exakt definierade ärenden.

I Danmarks lagstiftningspraxis har man ansett att föreslagna bestämmelser behöver granskas i förhållande till människorättskonventioner, inte i förhållande till grundlagen. Exempelvis lagstiftningen om underrättelsetjänsten har granskats med beaktande av bestämmelserna i Europakonventionen (se Betænkning om PET og FE, Betænkning nr. 1529, Justitsministeriet 2012). Bestämmelser om underrättelseverksamheten finns i lagarna om säkerhetspolisen och försvarsmaktens underrättelsetjänst (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12. juni 2013; Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12. juni 2013), som även innehåller bestämmelser om laglighetskontroll. Laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten sköts av en oberoende tillsynsmyndighet (Tilsynet med Efterretningstjenesterne), som inrättades 2013 och verkar i form av en kommitté. Den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten sköts av det danska parlamentet Folketingets underrättelsetjänstkommitté (Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne). Bestämmelser om kommitténs verksamhet och sammansättning finns i en separat lag (Lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, nr. 378 af 6. juli 1988).

2.2.1.4 Tyskland

I artikel 10 i Tyskland grundlag (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949) föreskrivs det om skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Enligt artikel 10.1 är brev-, post och telehemligheten okränkbara. I artikeln nämns inte vilka förutsättningar som ska uppfyllas för att en begränsning av skyddet ska anses godtagbart.

Bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna finns i grundlagens artikel 19. En förutsättning för begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet är att det enligt grundlagen är möjligt att begränsa fri- eller rättigheten

RP 198/2017 rd

i fråga. En lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet måste vara allmänt tillämplig och får inte gälla endast ett enskilt fall. En begränsning får inte göra intrång i kärnan av en grundläggande fri- eller rättighet. Dessutom ska det finnas möjlighet till domstolskontroll.

En särskild bestämmelse om begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden finns i artikel 10.2. Enligt bestämmelsen ska begränsningar grunda sig på lag. Om begränsningen syftar till att skydda den fria demokratiska samhällsordningen eller fortbeståndet av eller säkerheten i förbundsstaten eller ett förbundsland, kan det genom lag föreskrivas att den som är föremål för begränsningen inte ska underrättas om begränsningen och att rättskyddet, med avvikelse från de allmänna begränsningsförutsättningarna enligt artikel 19, tryggas genom i lag nämnda myndigheters övervakning i stället för genom rätten att söka ändring.

I Tyskland finns bestämmelser om underrättelseverksamheten i lagar om underrättelsemyndigheterna (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2979; Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2977; Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2970). Separata bestämmelser om metoder för underrättelseinhämtning som innebär ett intrång i innehållet i förtroliga meddelanden finns i den s.k. G 10-lagen (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26. Juni 2001, BGBl. I S. 1254, 2298).

I G 10-lagen fastställs de förutsättningar under vilka underrättelsetjänsterna får kontrollera förtroliga meddelanden som förmedlas av posten och avlyssna samt spela in förtrolig telekommunikation. För utövande av dessa befogenheter krävs tillstånd av det ministerium som ansvarar för verksamheten och godkännande av organet för laglighetskontroll (G 10-kommissionen). Som grund för inhämtning av information anges ett stort antal brott mot den nationella säkerheten. Kärnområdet i privatlivet omfattas av ett utvidgat skydd mot myndigheternas informationsinhämtning. Kärnområdet i privatlivet består av en persons intima privatliv, som inte i sig omfattar t.ex. familjelivet. Också enligt lagen om signalspaning som avser utländska förhållanden (Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes, 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3346, 67), som trädde i kraft vid ingången av 2017, får underrättelseinhämtning inte göra intrång i kärnområdet i privatlivet, som omfattar individens integritetsskydd.

I G 10-lagen föreskrivs vissa uppgifter i samband med övervakningen av metoderna för underrättelseinhämtning som riktas mot innehållet i förtroliga meddelanden för förbundsdagens (Bundestag) kontrollutskott (Parlamentarische Kontrollgremium), som sköter den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten. De grundläggande bestämmelserna om kontrollutskottet finns i grundlagen och i lagen om parlamentarisk kontroll av underrättelseinhämtningen (Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2346).

2.2.1.5 Schweiz

Bestämmelser om integritetsskydd finns i artikel 13 i Schweiz grundlag (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1999). Enligt artikeln har var och en bl.a. rätt till respekt för sin korrespondens, sina postförsändelser och sin elektroniska kommunikation.

I den schweiziska grundlagen finns separata bestämmelser om begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Regleringen påminner i viss mån om de allmänna förutsättningar för be-

gränsning av grundläggande fri- och rättigheter som i Finland har etablerats i grundlagsutskottets praxis. Enligt artikel 36 i den schweiziska grundlagen är begränsningsförutsättningar att en begränsning grundar sig på lag, att begränsningen är berättigad med hänsyn till allmänna intressen eller till andra grundläggande fri- och rättigheter och att begränsningen är proportionerlig. Begränsningar får inte beröra kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet.

I Schweiz trädde en ny underrättelselag (Bundesgesetz über den Nachrichtendienst, vom 25. September 2015) i kraft den 1 september 2017. Genom lagen tilläts underrättelseinhämtning i privata utrymmen, organiserades sådan underrättelseinhämtning som avser datatrafik som överskrider landets gränser och utvidgades befogenheterna för militär underrättelseinhämtning. Enligt den nya lagen är det försvarsministeriet som ska organisera laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten, och underrättelsetjänstens kontrollavdelning (Nachrichtendienstliche Aufsicht), som verkar i anslutning till ministeriet, fick utökade befogenheter. I och med den nya lagen fick det schweiziska förbundsrådet (Bundesrat) rätt att tillsätta en oavhängig kontrollinstans (Unabhängige Kontrollinstanz) med uppgiften att kontrollera lagenligheten i signalspaningen. Avsikten är att man i Schweiz ska utfärda bestämmelser om underrättelseinhämtning som avser datakommunikationskablar. Den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten sköts av en delegation (Geschäftsprüfungsdelegation) som är gemensam för kontrollkommissionerna vid parlamentets underhus (Nationalrat) och överhus (Ständerat). Bestämmelser om delegationen finns i grundlagen och i lagen om parlamentets verksamhet och organisation (Bundesgesetz über die Bundesversammlung, vom 13. Dezember 2002).

2.2.1.6 Frankrike

Till grundlagshelheten i Frankrike hör 1958 års grundlag (Constitution du 4 octobre 1958), 1789 års människorättsdeklaration (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) och 1946 års preambel till grundlagen (Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946). I dessa föreskrivs det inte direkt om skydd för förtroliga meddelanden. Det har dock ansetts att rätten till integritetsskydd och skydd för förtroliga meddelanden kan härledas från artikel 2 i människorättsdeklarationen, där det allmänt konstateras att vars och ens mänskliga rättigheter skyddas. Enligt artikel 34 i 1958 års grundlag utfärdas närmare bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna genom lag. Bestämmelser om skydd för privatlivet och familjelivet finns i artikel 9 i civilrättslagen (Code civil), enligt vilken var och en har rätt till respekt för sitt privatliv. Skyddet för privatlivet anses gälla också förtroliga meddelanden. Den enskildes förtroliga meddelanden skyddas dessutom genom lagen om datasekretess (Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, n° 78-17 du 6 janvier 1978). Enligt artikel 1 i den lagen får informationstekniken inte kränka de mänskliga rättigheterna, privatlivet eller den individuella friheten.

Begreppen skydd för privatlivet och skydd för förtroliga meddelanden har inte definierats i lagstiftningen, utan deras innehåll och betydelse fastställs i tolkningspraxis. Rätten till privatlivet har i praktiken inte varit obegränsad. Denna rättighet har i Frankrike vägts i förhållande till i synnerhet yttrandefriheten och pressfriheten. I tolkningspraxis har det uppstått ett antal kriterier med hjälp av vilka man strävar efter att finna en balans mellan de olika grundläggande fri- och rättigheterna. Dessa begränsnings- och avvägningskriterier omfattar nödvändighet (t.ex. allmänt intresse) och proportionalitet.

Bestämmelser om befogenheter till underrättelseinhämtning finns i Frankrike i lagen om inre säkerhet (Code de la sécurité intérieure). Enligt artikel L241-1 i den lagen garanteras hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i den elektroniska telekommunikationen genom lag.

RP 198/2017 rd

Vidare enligt artikeln kan skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden trots det begränsas i undantagsfall, bl.a. för att förebygga terrorism och för att samla underrättelseinformation om den nationella säkerheten. Bestämmelsen gäller bl.a. telefon- och e-postkommunikation.

År 2015 erkändes i Frankrike en ändring av underrättelselagstiftningen (Loi relative au renseignement, n° 2015-912 du 24 juillet 2015), genom vilken myndigheternas befogenheter till underrättelseinhämtning utökades. Grunder för att inleda underrättelseinhämtning kan enligt lagen vara bl.a. tryggande av den nationella suveräniteten eller av viktiga utrikespolitiska eller ekonomiska intressen samt bekämpning av terrorism eller organiserad brottslighet. Underrättelselagen innehåller bestämmelser om laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten. Bestämmelser om den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten finns däremot i en separat lag (Loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, n° 2007-1443 du 9 octobre 2007).

Conseil d'État har ett flertal gånger fått i uppdrag att bedöma underrättelselagstiftningens grundlagsenlighet, och i sin tur lämnat ärendet till Conseil constitutionnel. Föremål för bedömningen har varit bl.a. det sätt på vilket de nya befogenheterna till underrättelseinhämtning i stor utsträckning kan gälla enskilda personer, grunderna för begränsning av integritetsskyddet samt premiärministerns omfattande befogenhet att inleda underrättelseverksamhet utan tillstånd av domstol eller bindande kontroll. Conseil constitutionnel har ansett att bestämmelser som möjliggör observation också av den närmaste kretsen till en person som är misstänkt för terrorism skulle strida mot grundlagen (Décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017, se även Décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016). Vidare har Conseil constitutionnel ansett att bestämmelser om insamling och lagring av information i datakommunikation som tas emot eller skickas utomlands är för inexakta med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna (Décision du Conseil constitutionnel, n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015, se Décision du Conseil constitutionnel, n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015). Den underrättelselag som stiftades gäller därför endast underrättelseinhämtning inom Frankrike. I stället stiftades en separat lag om observation av internationell datakommunikation (Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, n° 2015-1556 du 30 novembre 2015).

Efter terrorattackerna i Frankrike i november 2015 infördes undantagstillstånd genom lag (Loi prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n° 2015-1501 du 20 novembre 2015). Undantagstillståndet motiverades av ett allvarligt hot mot samhället eller den allmänna ordningen. Vid undantagstillstånd har myndigheterna starkare befogenheter och rättigheter att begränsa individens friheter än under normala förhållanden. Genom lagen om undantagstillstånd möjliggörs bl.a. husrannsakan på beslut av inrikesministern, utan tillstånd av domstol, och åtgärder för att stänga webbplatser som förespråkar terrorism eller uppmanar till terroråd. Undantagstillståndet upphörde den 1 november 2017, då en ny lag om inre säkerhet och kamp mot terrorismen trädde i kraft (Loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, n° 2017-1510 du 30 octobre 2017). Syftet med lagen är att stärka den sedan tidigare gällande lagstiftningen så att Frankrike effektivt kan bemöta hotet om terrorism och samtidigt tillgodose individens friheter bättre än vid undantagstillstånd. Den nya lagen innehåller inga aspekter som anknyter till underrättelseverksamhet.

2.2.1.7 Nederländerna

I Nederländernas grundlag (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1983, varefter det har gjorts flera mindre ändringar, den senaste 2008) innehåller artikel 10 bestämmelser om integritetsskydd. Enligt artikeln har var och en rätt till respekt för sitt privatliv, men denna rättighet kan begränsas genom lag. Enligt grundlagen utfärdas bestämmelser om insamling och spridning av personliga uppgifter genom lag, i vilken det också föreskrivs om integritetsskydd. Separata bestämmelser om skydd för hemfriden finns i grundlagens artikel 12. Bestämmelser om skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden finns också i en separat bestämmelse. Enligt grundlagens artikel 13 får hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden inte kränkas, utom på beslut av domstol i situationer som det föreskrivs om i lag. Telefon- och telegrafhemligheten får inte kränkas, utom i situationer som det föreskrivs om i lag och med tillstånd av den som enligt lag är behörig. Bestämmelser om integritetsskyddet finns bl.a. i personuppgiftslagen (Wet bescherming persoonsgegevens, 2001) och i lagen om lagring av information i telekommunikation (Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens, 2009).

Ett av syftena med den nederländska grundlagsreform som inleddes 2009 har varit att anpassa bestämmelserna i grundlagen till den digitala tidsåldern. En central aspekt har visat sig vara att artikel 13 i grundlagen inte ger ett direkt och tillräckligt skydd vid användning av den digitala tidens nya kommunikationsformer. Som en följd av detta publicerade parlamentets underhus (Tweede Kamer) våren 2012 en rapport om behovet av att ändra artikel 13 i grundlagen (Verslag van een algemeene overleg, gehouden op 23 mei 2012, inzake de Kabinetstandpunt rapport staatscommissie Grondwet en aanpassing artikel 13 van de Grondwet, 2012). Regeringen har utifrån rapporten berett ett förslag till ändring av artikel 13 i grundlagen (Kabinetstandpunt Rapport Staatscommissie Grondwet, 2012). I förslaget konstateras det bl.a. att den föräldrade ordalydelsen i grundlagsbestämmelsen behöver uppdateras. Enligt förslaget ska det i den nya bestämmelsen inte nämnas några särskilda kommunikationsformer, utan det ska allmänt hänvisas till integritet i kommunikationen och i telekommunikationen. Syftet är att artikel 13 ska kunna tillämpas för att skydda alla redan existerande och alla kommande kommunikationsformer, såsom e-postkommunikation, internetsamtal och personliga meddelanden i sociala medier. Begränsningar av detta skydd för förtroliga meddelanden ska fortsättningsvis regleras genom lag. Behandlingen av förslaget om ändring av grundlagen pågår fortfarande.

I Nederländerna har bl.a. polisen och underrättelsemyndigheterna lagstadgade befogenheter att inskränka det grundlagsenliga skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, om den enligt lag behöriga myndigheten ger tillstånd till det. Bestämmelser om underrättelseverksamhet finns i lagen om underrättelse- och säkerhetstjänsterna (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst, 2017), som trädde i kraft sommaren 2017. Lagen ersatte motsvarande tidigare lag från 2012. I reformen tillkom nya underrättelsebefogenheter, förbättrades den rättsliga kontrollen av underrättelseverksamheten och togs den tekniska utvecklingen i beaktande.

2.2.2 Internationella konventioner om mänskliga rättigheter

2.2.2.1 Europakonventionen

Enligt artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet har stått i centrum i Europadomstolens många avgöranden om säkerhets- och underrättelsetjänster, hemliga tvångsmedel och hemlig informationsinhämtning de senaste årtiondena. Vid sidan av Europakonventionens artikel 8 har Europadomstolen i sina avgöranden hänvisat i synnerhet till artikel 13 om effektiva rättsmedel. Enligt den artikeln ska var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta

även om kränkningen utförts av en person som har handlat i egenskap av offentlig myndighet. Även artikel 10 om yttrandefrihet och källskydd har varit viktig i Europadomstolens tolkningspraxis.

Enligt Europadomstolens etablerade avgörandepraxis inbegriper begreppen privatliv och korrespondens, som nämns i artikel 8 punkt 1 i konventionen, både telefonkommunikation, e-postkommunikation och annan elektronisk kommunikation som ska anses konfidentiell (bl.a. Liberty m.fl. mot Förenade kungariket, 1.7.2008; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978). Utöver kommunikationens innehåll omfattas också kommunikationens identifieringsuppgifter av skyddet (bl.a. Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Malone mot Förenade kungariket, 2.8.1984). Redan det att sådan lagstiftning existerar som möjliggör hemlig observation av kommunikationsförbindelser, ingriper i de rättigheter som artikel 8 i konventionen garanterar parterna i kommunikationen och även potentiella parter (Liberty m.fl. mot Förenade kungariket, 1.7.2008; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978).

Rättigheten enligt artikel 8 i Europakonventionen är ändå inte obegränsad. Myndigheterna får nämligen inskränka rättigheten på de villkor som nämns i 2 punkten i artikeln. Inskränkningar av de rättigheter som garanteras i artikel 8 ska grunda sig på nationell lag. Vidare ska en inskränkning av rättigheten vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Europadomstolen har i sin avgörandepraxis ställt upp minimikrav för lagstiftningen om hemliga metoder för informationsinhämtning. Dessa krav tillämpas på såväl traditionella hemliga tvångsmedel, såsom teleavlyssning och annan teknisk observation, som modern informationsinhämtning i informationsnät.

Kravet på att en begränsning ska grunda sig på lag består av fyra delar. För det första ska det finnas en rättslig grund för ingripande i skyddet för förtroliga meddelanden. För det andra beror lagenligheten på tillgänglighet: information om vilka rättsliga regler som tillämpas i en viss situation ska hållas tillgänglig. För det tredje krävs det förutsebarhet, vilket innebär att normerna ska vara tillräcklig noggrant avgränsade för att individen ska kunna sluta sig till följderna av sitt agerande. För det fjärde ska maktmissbruk förhindras. (Rotaru mot Rumänien, 4.5.2000; Malone mot Förenade kungariket, 2.8.1984).

Europadomstolen har dessutom i sin praxis fastslagit sådana kvalitetskriterier för lagstiftningen som de nationella normerna ska uppfylla. I fallen Huvig mot Frankrike och Kruslin mot Frankrike (24.4.1990) definierade domstolen sex kriterier som lagstiftningen om hemliga tvångsmedel ska uppfylla. Av lagstiftningen ska följande framgå: de möjliga målgrupperna för observationen, karaktären av de brott i fråga om vilka observation kan bli aktuellt, hur länge observationen kan fortgå, metoden för rapportering om konversationer som stått under observation, säkerhetsåtgärder vid överlämning av information och utplåning av inspelningar. Europadomstolen har ändå inte alltid varit helt konsekvent i sina bedömningar av om kriterierna har uppfyllts, utan bedömningarna har utgått från hur allvarliga ingreppen i rättigheterna har varit (R.E. mot Förenade kungariket, 27.10.2015).

Kravet på att en begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ska vara nödvändig omfattar tre centrala delar. Det ska finnas ett vägande samhälleligt behov (*pressing social need*) av en begränsning, ingrepp och eftersträvt godtagbara mål ska stå i rätt proportion till varandra (*reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim*) och ingreppen ha tillräckliga och godtagbara motiveringar. I de fall som gäller underrättelseinhämtning har Europadomstolen ofta granskat lagenligheten och begränsningar-

nas nödvändighet utan att egentliga göra någon åtskillnad mellan dem (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015; Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010).

Den nationella säkerheten är en av de hänsyn utifrån vilka man enligt artikel 8 i Europakonventionen får ingripa i skyddet för privatlivet. Staterna har rätt omfattande prövning marginal i fråga om hurdan verksamhet de anser utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. På basis av Europadomstolens avgörandepraxis omfattas åtminstone det militära försvaret, bekämpningen av terrorism och bekämpningen av olovlig underrättelseverksamhet av den nationella säkerheten (bl.a. Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978). Den nationella säkerheten kan emellertid utsättas för många slags hot som är svåra att förutse eller definiera på förhand. Av detta följer enligt domstolen att begreppet nationell säkerhet i första hand ska preciseras utifrån nationell praxis (Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010).

I Europadomstolens praxis har det förutsatts att informationsinhämtningen ska vara absolut nödvändig för att skydda de demokratiska institutionerna och att den mycket viktiga information som erhålls ska vara absolut nödvändig för en underrättelseinsats. Tröskeln för hemlig informationsinhämtning ska alltid vara hög. Systemen måste byggas upp så att de används sparsamt och endast i verkligt väl motiverade fall. Modeller där myndigheterna ges för stor prövningsrätt riskerar enligt Europadomstolens åsikt alltid att utsättas för missbruk och är således inte förenliga med kraven i Europakonventionen. (Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016.)

I fallet Zakharov ansåg domstolen att det var problematiskt bl.a. att underrättelsemyndigheterna hade nästan obegränsade möjligheter att definiera i vilka situationer och utifrån hurdana händelser ingrepp i meddelandehemligheten kunde göras. Myndigheterna kunde i fallet i fråga nästan helt obegränsat definiera vilka händelser och åtgärder som utgjorde ett hot mot säkerheten (i fråga om såväl nationell, militär och ekonomisk säkerhet som miljösäkerhet). Myndigheterna hade även stor prövningsrätt när det gällde att definiera hur allvarliga hot som berättigade hemliga metoder för informationsinhämtning. Eftersom lagstiftningen på det här sättet lämnade stort rum för tolkning, uppstod enligt domstolen en möjlighet till missbruk. (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkt 248.)

Europadomstolen har dessutom granskat system för övervakning av hemliga metoder för informationsinhämtning. I synnerhet krav på övervakningens effektivitet och tillsynsorganens oberoende har ansetts vara av stor vikt. Frågor förknippade med övervakningens effektivitet gäller tillsynsmyndigheternas rätt att få information, rättsmedlen och att föremålen för underrättelseinhämtning i efterhand underrättas om att befogenheter har utövats mot dem. Europadomstolen har vanligen förutsatt att den person som påstås vara föremål för en kränkning har direkt tillgång till rättsmedel utan några mellanhänder. En förutsättning för möjligheten att anföra besvär eller klagomål är i allmänhet att personen av myndigheten blir underrättad om informationsinhämtning som riktats mot honom eller henne efter att användningen av metoden för informationsinhämtning har avslutats. (Se Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015; Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010; Association for European Integration and Human Rights & Ekimdzhev mot Bulgarien, 28.6.2007; Popescu mot Rumänien, 26.4.2007; Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978.)

I Europadomstolens rättspraxis har kraven på oberoende övervakning inte uppfyllts t.ex. i system där övervakaren har ett nära förhållande till den verkställande makten. Även alltför nära politiska kopplingar utgör tecken på att ett övervakningssystem inte är tillräckligt oberoende. Trots att Europadomstolen har understrukt att tillsynsorganet inte behöver vara en domstol, har den i sin argumentation betonat yrkeskvalifikationerna och bakgrunden hos medlemmarna i organet och hos dem som väljs att sköta tillsynsuppgifter. Europadomstolen har förhållit sig positiv till övervakningsmodeller där den som utses till uppdraget förutsätts ha en hög domar-

befattning. Dessutom har domstolen konstaterat att det har betydelse för skyddet av demokratin att parlamentet deltar i övervakningen av befogenheterna till hemlig informationsinhämtning. (Se Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016; Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015; R.E. mot Förenade kungariket, 27.10.2015; Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010; Popescu mot Rumänien, 26.4.2007; Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige, 6.6.2006; Kopp mot Schweiz, 25.3.1998; Campbell mot Förenade kungariket, 25.3.1992; Leander mot Sverige, 26.3.1987; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978.)

Vid Europadomstolen behandlas för närvarande besvär som gäller moderna metoder för informationsinhämtning. Besvären grundar sig i stor utsträckning på Edward Snowdens avslöjanden om verksamheten vid Förenta staternas underrättelsemyndighet (National Security Agency) och om myndighetens samarbete med underrättelseorganisationer i andra länder. Europadomstolens avgöranden i dessa fall kan komma att påverka vilket innehåll som ges till skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt artikel 8 i Europakonventionen och till yttrandefriheten enligt artikel 10 i konventionen, inklusive betydelsen av källskyddet. (Se Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket, application no. 58170/13; Bureau of Investigative Journalism och Ross mot Förenade kungariket, application no. 62322/14; Human Rights Organisations m.fl. mot Förenade kungariket, application no. 24960/15.)

2.2.2.2 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

I artikel 17 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen) föreskrivs det bl.a. om skydd för kommunikation. Enligt artikel 17.1 får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. Enligt artikel 17.2 har var och en rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. I artikel 2.1 i MP-konventionen förpliktas konventionsstaterna att vidta åtgärder för att garantera rättigheterna enligt konventionen, inklusive artikel 17.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, som övervakar genomförandet av MP-konventionen, har tagit ställning till tolkningen av konventionens artikel 17 om integritetskydd. Enligt tolkningen i kommitténs allmänna rekommendation om artikeln (General Comment no. 16, 8.4.1988) medför konventionsbestämmelsen en skyldighet för staterna att själva se till att de inte vidtar några åtgärder som strider mot artikel 17 och att genom lagstiftningen ingripa i kränkningar som begås av enskilda. Uttrycket ”korrespondens” i artikeln avser såväl brev som också andra kommunikationsformer, såsom telefonsamtal och e-postmeddelanden. Alla former av kvarhållande, censur, granskning och publicering av privata meddelanden utgör ingripanden i korrespondensen.

I artikel 17 i konventionen nämns inte de grunder på vilka de rättigheter som garanteras i artikeln kan begränsas. Enligt ordalydelsen i artikeln förbjuds endast godtyckliga och olagliga ingripanden i rättigheterna. Tanken bakom förbudet mot godtyckliga ingripanden är att också ingripanden som baserar sig på lag ska överensstämma med bestämmelserna i och syftet med MP-konventionen och att de i varje enskilt fall ska vara skäligen. Enligt rättslitteraturen erbjuder begränsningsgrunderna i andra artiklar i MP-konventionen och begränsningsgrunderna i artikel 8 i Europakonventionen tolkningshjälp för godtagbara begränsningsgrunder.

Enligt artikel 4 i MP-konventionen kan avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen göras endast under allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd. Ett sådant nödläge ska ha kungjorts officiellt. Konventionsstaterna kan då vidta åtgärder som innebär avvikelse från deras skyldigheter enligt MP-konventionen i den utsträckning som oundgängligen behövs med hänsyn till situationens krav. En ytterligare förutsättning är att åtgärderna inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt internationell rätt och att de inte innebär åtskillnad enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst.

Flera besvär om intrång i artikel 17, som gäller integritetsskydd, har lämnats in med stöd av det fakultativa protokollet till MP-konventionen, men hittills har fallen inte gällt datanätssäkerhet, elektronisk kommunikation eller underrättelseverksamhet. Det kan anses sannolikt att den här typen av frågor i fortsättningen blir mera synliga i det arbete som kommittén för de mänskliga rättigheterna bedriver. Underrättelseinhämtning som riktar sig mot elektronisk kommunikation har redan behandlats i samband med konventionsstaternas periodiska rapporter. I sina kommentarer om Förenta staternas fjärde periodiska rapport fäste kommittén i samband med granskningen av underrättelselagstiftningen uppmärksamhet vid bl.a. att ingripanden i skyddet för kommunikationen ska grunda sig på lag. Lagarna ska finnas allmänt tillgängliga och innehålla noggranna bestämmelser om förutsättningarna och metoderna för ingripande, om vilka personer som eventuellt kan bli föremål för ingripanden och om hur lång tid ingripandet kan fortgå. Dessutom ska man se till att det ordnas tillräcklig övervakning och försäkra sig om att de som har blivit föremål för missbruk har tillgång till effektiva rättsmedel. (Se Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, United Nations, 23.4.2014.)

2.2.3 EU-rätt

2.2.3.1 Tillämpningen av EU-rätten och EU:s grundläggande rättigheter

Bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 26.10.2012) riktar sig enligt artikel 51.1 i stadgan, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Stadgan tillämpas alltså inte i situationer där det är fråga om tillämpning av enbart nationell lagstiftning och där det inte finns någon reglering i EU-rätten. Även i situationer som inte omfattas av EU-rätten kan stadgan emellertid erbjuda tolkningshjälp, t.ex. om Europadomstolen inte har behandlat en viss rättighet eller fråga som ansluter sig till en rättighet, men det finns rättspraxis om saken hos EU-domstolen.

I artikel 52.3 i stadgan fastställs det att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar inte unionen från att tillförsäkra ett skydd som är mer långtgående än i Europakonventionen. Nivån på det skydd som tillförsäkras i stadgan får inte vara lägre än motsvarande nivå i Europakonventionen, men den får vara högre. Vid tolkningen av innehållet i och nivån på skyddet för de grundläggande rättigheter som erkänns i EU:s rättsordning ska man först och främst stödja sig på EU-domstolens rättspraxis i fråga om en viss rättighet (yttrande om EU:s anslutning till Europakonventionen, 2/13, EU:C:2014:2454, punkt 170; dom Kadi och Al Barakaat, C-402/05 och C-415/04 P, punkterna 281—285; dom Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, punkt 4).

För att EU-rätten ska vara tillämplig i ett visst ärende krävs det att ärendet har ”tillräcklig anknytning” till EU-rätten (beslut Burzio, C-497/14, punkterna 28–31; beslut Väraru, C-496/14, punkt 21; beslut Petrus, C-451/14, punkterna 18–20). Enbart existensen av EU:s behörighet

räcker inte för att ett ärende ska omfattas av tillämpningsområdet för EU-rätten, utan det som har betydelse är om unionen har använt sin behörighet till att utfärda bestämmelser som gäller ärendet. EU:s grundläggande rättigheter eller allmänna rättsprinciper som sådana, utan någon konkret anknytning till EU-rätten, utgör inte någon sådan tillräcklig anknytning som avses här och gör då inte heller att ett ärende ska omfattas av EU-rätten (beslut *Pondiche*, C-608/14, punkt 21; beslut *Balázs och Papp*, C-45/14, punkt 23; dom *Torrallbo Marcos*, C-265/13, punkt 30; beslut *Cholakova*, C-14/13, punkt 30, beslut *Nagy m.fl.*, C-488/12—C-491/12 och C-526/12, punkt 17; dom *Pelckmans Turnhout*, C-483/12, punkt 20; dom *Åkerberg Fransson*, C-617/10, punkt 22).

Av betydelse i anslutning till lagstiftningen om underrättelseinhämtning är de undantag som finns i EU-lagstiftningen och med stöd av vilka tillämpningen av EU-rätten har begränsats i flera rättsakter så att den inte omfattar ärenden som gäller nationell säkerhet. Undantagen grundar sig på den bestämmelse som finns i artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen och enligt vilken den nationella säkerheten också i fortsättningen ska vara varje medlemsstats eget ansvar. Unionen har således ingen behörighet när det gäller nationell säkerhet. I praktiken är det dock inte alltid entydigt att utesluta tillämpningsområdet för EU-rätten på grundval av undantaget i fråga om nationell säkerhet. EU:s rättsordning samt vissa av EU-domstolens förhandsavgöranden och talan om ogiltighetsförklaring av EU-lagstiftning har alltså betydelse även för underrättelseverksamheten och utvecklandet av den nationella lagstiftningen om den. En medlemsstat som åberopar nationell säkerhet som grund måste påvisa ett verkligt behov av att ty sig till en sådan grund (dom *ZZ*, C-300/11; dom *Insinöörtoimisto InsTiimi Oy*, C-615/10, punkt 35; dom kommissionen mot Finland, C-284/05, punkterna 45 och 47).

2.2.3.2 Skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i EU-rätten

En bestämmelse om skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden finns i artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikeln har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 8 i stadgan har var och en också rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifter som omfattas av skyddet av personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

Enligt de förklaringar som gäller stadgan och som ska beaktas vid tolkningen av stadgan (EUT C 303, 14.12.2007, s. 17—35) motsvarar de rättigheter som garanteras i artikel 7 i stadgan de rättigheter som garanteras i artikel 8 i Europakonventionen och de har samma innebörd och räckvidd. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen har ordet ”korrespondens” i Europakonventionen ersatts med ”kommunikationer” i artikel 7 i stadgan.

Rättigheterna enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan är inte absoluta. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Enligt EU-domstolens rättspraxis ska den rättsliga grunden för en begränsning, i enlighet med kravet på bestämmelser i lag, bl.a. vara tillräckligt klar och precis och den måste ge ett visst skydd mot eventuella ingrepp (dom *WebMind*, C-419/14, punkt 81). Detta kriterium påminner

nära om det som på motsvarande sätt fastställs i Europakonventionen om att villkoren för en begränsning av rättigheter ska vara föreskrivna i lag. Därför kan Europadomstolens rättspraxis erbjuda tolkningshjälp för detta kriterium i synnerhet när det gäller sådana bestämmelser i stadgan som motsvarar rättigheter som ingår i Europakonventionen.

Betydelsen av de grundläggande rättigheter som gäller respekten för privatlivet och skyddet av personuppgifter betonas i EU-domstolens rättspraxis, i synnerhet i samband med elektronisk kommunikation (bl.a. dom Schrems, C-362/14, punkt 39; dom Digital Rights Ireland, C-293/12 och C-594/12, punkt 53; dom Google Spain och Google, C-131/12, punkterna 53, 66 och 74; dom Rijkeboer, C-553/07, punkt 47).

Av rättspraxis framgår att bl.a. bekämpandet av grov brottslighet i syfte att garantera allmän säkerhet (dom Tsakouridis, C-145/09, punkterna 46 och 47) och bekämpandet av internationell terrorism i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet (dom WebMind, C-419/14, punkt 76; dom Al-Aqsa mot rådet, C-539/10 P och C-550/10 P, punkt 130; dom Kadi och Al Barakaat, C-402/05 P och C-415/05 P, punkt 363) är mål som är förenliga med unionens allmänna samhällsintresse och på basis av vilka det har varit möjligt att föreskriva om begränsningar av de grundläggande rättigheterna. Dessutom nämns nationell säkerhet uttryckligen i artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och har av tradition godtagits i EU-domstolens rättspraxis som ett mål som berättigar till begränsningar av de grundläggande rättigheterna (t.ex. dom kommissionen mot Finland, C-284/05, punkterna 45, 47 och 49).

I EU-domstolens praxis har bedömningen av huruvida begränsningar av de grundläggande rättigheterna är förenliga med proportionalitetsprincipen ofta visat sig vara det avgörande steget i bedömningen. Den proportionalitetsprincip som nämns i artikel 52.1 i stadgan hör till EU-rättens allmänna principer och kräver enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis att de berättigade målen för den åtgärd eller författning som ska bedömas kan genomföras med hjälp av de medel som föreskrivits av unionen och att de inte överskrider vad som är behövligt och nödvändigt för att målen ska nås samt vad som är lämpligt (appropriate and necessary, t.ex. dom Schaible, C-101/12, punkt 29; dom Sky Österreich, C-283/11, punkt 50; dom Nelson m.fl., C-581/10 och C-629/10, punkt 71; dom Afton Chemical, C-343/09, punkt 45, dom Schecke, C-92/09 och C-93/09, punkt 74). I praktiken handlar det om att hitta en godtagbar balans mellan olika intressen. Undantag och begränsningar som gäller en grundläggande rättighet ska vara nödvändiga så att åtgärderna innebär ett så litet ingrepp som möjligt i rättigheten samtidigt som man effektivt bidrar till att målen med den aktuella EU-regleringen nås (dom WebMind, C-419/14, punkt 82; dom R., C-285/09, punkt 45; dom Schecke, C-92/09 och C-93/09, punkterna 87 och 88).

I sin dom Digital Rights Ireland (C-293/12 och C-594/12) förutsatte EU-domstolen att det ges tillgång till teleidentifieringsuppgifter och att kriterierna för användning av dem är förenliga med proportionalitetsprincipen. Domstolen förklarade datalagringsdirektivet (2006/24/EG) ogiltigt. Enligt EU-domstolen borde direktivet ha innehållit objektiva gränser i anslutning till dess mål i fråga om vilka personers identifieringsuppgifter som får lagras. Dessutom borde det i direktivet närmare ha definierats vilka brott som skulle bekämpas med hjälp av skyldigheten att lagra uppgifter.

I sitt avgörande Schrems ansåg EU-domstolen att en lagstiftning som tillåter myndigheterna generell åtkomst till innehållet i elektroniska kommunikationer i synnerhet anses kränka det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet. Dessutom konstaterade domstolen att en lagstiftning i vilken det inte föreskrivs någon möjlighet för enskilda att erhålla tillgång till, rätta eller radera uppgifter som rör dem inte respekterar det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till effektivt domstolsskydd. (Dom Schrems, C-362/14, punkterna 94 och 95).

I dom Tele2 Sverige bedömer EU-domstolen lagring av lokaliseringssuppgifter och trafikuppgifter i ljuset av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58/EG, ändrat genom direktiv 2009/136/EG). Domstolen ansåg att en generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringssuppgifter avseende elektroniska kommunikationsmedel inte överensstämmer med EU-rätten. Trots detta kan medlemsstaterna föreskriva om både en riktad lagring av uppgifterna och en rätt för behöriga nationella myndigheter att få uppgifterna i fråga för att uppnå ett legitimt mål som nämns i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Domstolen nämnde uttryckligen ”grov brottslighet” (*serious crime*) som ett exempel på ett legitimt mål, eftersom detta mål var relevant i rättegången gällande det nationella målet. Domstolen ansåg att artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation innehåller en uttömmande förteckning över de legitima målen, vilka bl.a. omfattar allmän säkerhet (*public security*) och nationell säkerhet (*national security*). Enligt domstolen måste de nationella bestämmelserna vara tydliga och precisa. Dessutom ska lagringen av uppgifter och tillgången till uppgifter i enlighet med proportionalitetsprincipen begränsas till vad som är strängt nödvändigt. (Dom Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkterna 94—96, 102—103, 108—109, 116.)

I dom Tele2 Sverige räknade EU-domstolen upp flera materiella och formella aspekter som ska beaktas i nationella bestämmelser om lagring och användning av uppgifter. Bestämmelserna ska bl.a. innehålla lämpliga rättsmedel. Dessutom ska de nationella bestämmelserna grunda sig på objektiva omständigheter som gör det möjligt att ta sikte på en personkrets vars uppgifter kan avslöja en, åtminstone indirekt, koppling till grov brottslighet och på ett eller annat sätt kan bidra till att bekämpa grov brottslighet eller förhindra en allvarlig risk för den allmänna säkerheten. Enligt domen kan omfattningen och tillämpningen av nationella bestämmelser begränsas till vad som är strängt nödvändigt under förutsättningar som gäller bl.a. längden på den tilltänkta lagringen, ett definierat geografiskt område, en viss krets av personer, slag av uppgifter, kommunikationsmedel och den personkrets som berörs. Domstolen ansåg dessutom att förhandskontroll, lagring av uppgifter inom unionens område, en hög nivå på säkerheten för eller skyddet av uppgifter, oåterkallelig förstöring av uppgifterna när deras lagringstid gått ut och givande av information till de personer som berörs av uppgifterna är förutsättningar för att de behöriga myndigheterna ska kunna få uppgifterna i fråga. (Dom Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkterna 106—111, 117—119, 120—122.)

I sin rättspraxis gällande integritetsskyddet har EU-domstolen ägnat uppmärksamhet åt bl.a. tillsynen över det arrangemang som ska bedömas, tillgången till tillräckliga rättsmedel, uppgiftslämning och informationssäkerhet samt villkoren i fråga om de personer som berörs, förhandstillstånd, tillgång till uppgifter, uppgifternas förvaringstid och förstöring av uppgifter (se dom Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkterna 106—111, 117—119, 120—122; dom WebMind, C-419/14, punkterna 77—78; dom Schrems, C-362/14, punkterna 40 och 95; dom Digital Rights Ireland, C-293/12 och C-594/12, punkterna 56—67; dom UGT-Rioja m.fl., C-428/06—C-434/06, punkt 80).

2.3 Bedömning av nuläget

2.3.1 Allmänt

De bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som togs in i grundlagen i samband med 2000 års reform motsvarade i sak de bestämmelser som hade tagits in i II kap. i regeringsformen i samband med den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som trädde i kraft den 1 augusti 1995. I grundlagen har de bestämmelser i 9 § 3 mom. som gäller utlämnande av en finsk medborgare till ett annat land ändrats genom lag 802/2007 och de be-

stämmelser i 14 § om rösträtt och rätt till inflytande och i 23 § om undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden genom lag 1112/2011. I övrigt har bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna varit i kraft i oförändrad form i drygt tjugo år. Vid en utredning av hur reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna fungerar och av eventuella behov av ändringar har man gjort bedömningen att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen som helhet fungerar bra (Promemoria av arbetsgruppen grundlag 2008, justitieministeriet, arbetsgruppsbetänkande 2008:8; Utredning om verkställigheten av grundlagsreformen. Betänkande av uppföljningsarbetsgruppen för grundlagen, justitieministeriet, arbetsgruppsbetänkande 2002:7).

Riksdagens grundlagsutskott har dragit upp allmänna riktlinjer för ändringar av grundlagen i samband med behandlingen av det första förslaget till ändring av grundlagen efter totalreformen. Utskottet konstaterade följande: ”Det gäller att vara återhållsam med ändringar i grundlagen. Man får inte sätta igång med att ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utgående från en bred debatt i strävan efter samsyn.” (GrUB 5/2005 rd, s. 2.)

2.3.2 En särskild begränsningsklausul

Enligt 12 § i den regeringsform som gällde före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna var brev-, telegraf- och telefonhemligheten okränkbar, om det inte föreskrivits om ett undantag genom lag. I de handlingar som gäller beredningen av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna sägs att då regeringsformen stiftades var tanken bakom regleringen av ett flertal av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter som under den ryska makten hade förverkligats i administrativ ordning endast att denna reglering skulle förbehållas riksdagen genom grundlag. Lagförbehållen i II kap. i regeringsformen innehöll i regel inte några villkor för en begränsande eller preciserande lag. (Betänkande av arbetsgruppen för grundläggande fri- och rättigheter 1992, justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikation 2/1993, s. 45.)

I och med att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna tidigare var väldigt allmänt formulerade försvårades i praktiken tillämpningen i domstolar och hos myndigheter, eftersom bestämmelserna inte gav lagtillämparna tillräckliga hållpunkter. Det ansågs dessutom vara ett problem att regeringsformen inte preciserade grunderna för begränsningar av flertalet grundläggande fri- och rättigheter. Gränsdragningen mellan tillåtna och förbjudna restriktioner stod därmed öppen för olika tolkningar. (RP 309/1993 rd, s. 15.) Det fästes också uppmärksamhet vid att lagstiftningspraxis allt mer hade fjärmats från lydelsen i bestämmelserna (GrUB 25/1994 rd, s. 4).

Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande. Sådana särskilda restriktiva klausuler innebär dels att de som stiftar en vanlig lag ges befogenheter att inskränka någon grundläggande fri- och rättighet, dels att det ställs upp ytterligare kriterier som kringskär lagstiftarens prövningsrätt (se t.ex. GrUB 25/1994 rd).

Syftet med de kvalificerade lagförbehållen är att så noggrant och strikt som möjligt bestämma vilka möjligheter till inskränkningar lagstiftaren i samband med en vanlig lag har för att det inte genom grundlag medges en vidare befogenhet att inskränka en grundläggande fri- och rättighet än vad som är absolut nödvändigt (GrUB 25/1994 rd, s. 6). Enligt motiveringen till det kvalificerade lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen räknar man i bestämmelsen uttömmande och så snävt och exakt som möjligt upp möjligheterna att begränsa hemligheten för ett förtroligt meddelande (RP 309/1993 rd, s. 58).

Grunderna för begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i 10 § 3 mom. i grundlagen är framför allt tämligen konkreta och även detaljerade (vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande). Grunden i anslutning till utredning av brott (utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden) är i någon mån mera allmänt formulerad, i synnerhet med beaktande av grundlagsutskottets tolkningspraxis beträffande grunden, som till viss del har utvidgats till att gälla också förebyggande av brott och även sådan utredning av brottsliga gärningar som inte syftar till att förverkliga straffansvaret (GrUU 19/2008 rd). Grunderna för begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är också i någon mån mera konkreta och exakta än de likaså i 10 § 3 mom. i grundlagen föreskrivna grunderna för tillåtna åtgärder som ingriper i hemfriden.

I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har grunderna för begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kopplats till då identifierade, konkreta lagstiftningsbehov. Skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden sträcker sig till olika former av kommunikation på ett teknikneutralt sätt. Vid utformningen av grunderna för begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden har man dock inte till alla delar kunnat förutse den framtida samhällsliga och tekniska utvecklingen. Detta innebär att frågor som gäller befogenheter till underrättelseinhämtning inte har kunnat beaktas vid beredningen av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Även i konventionerna om mänskliga rättigheter, t.ex. Europakonventionen, ingår särskilda begränsningsklausuler. Innehållet i de begränsningsgrunder som är tillåtna enligt 10 § 3 mom. i grundlagen skiljer sig dock från begränsningsgrunderna enligt t.ex. artikel 8 i Europakonventionen. De begränsningsgrunder som är tillåtna enligt Europakonventionen har formulerats mer fritt och abstrakt än de grunder som anges i 10 § 3 mom. i grundlagen. Skillnaderna förklaras delvis av det annorlunda sättet att skriva konventionsbestämmelser, deras ställning som fastställare av miniminivån på skyddet och staternas prövningsmarginal vid tillämpningen av konventionen.

Enligt artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sina kommunikationer. Artikel 52.1 i stadgan innehåller inte någon förteckning över godtagbara grunder för en begränsning av rätten, men i artikel 52.1 i stadgan finns allmänna bestämmelser om förutsättningarna för begränsningar av en rättighet.

I ovan granskade grundlagar i europeiska stater med en liknande rättskultur som i Finland finns det inte heller några grunder för begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som motsvarar dem i 10 § 3 mom. i grundlagen. Detta förklaras av de olika regleringsformerna i grundlagarna och delvis också av tidpunkten för stiftandet av dem.

2.3.3 Behovet av en grundlagsändring

Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kan enligt 10 § 3 mom. i grundlagen begränsas bl.a. vid utredningen av vissa brott. Utredning av brott kan som uttryck förstås så att det

endast avser utredning av redan begångna brott. Tolkningen av 10 § 3 mom. i grundlagen utvidgades dock till att omfatta även förhindrande av vissa brott redan rätt snart efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. En så långvarig och etablerad lagstiftningspraxis som skiljer sig från formuleringen i bestämmelsen bidrar till att regleringen om de grundläggande fri- och rättigheterna uttrycksmässigt blir vilseledande.

I den tolkningspraxis som gäller begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden har det ställts krav på en konkret och specificerad misstanke om brott (t.ex. GrUU 37/2002 rd, GrUU 5/1999 rd, s. 3—4). En sådan föreligger när det finns skäl att misstänka att någon begått eller ämnar begå en straffbar gärning. I ljuset av nuvarande tolkningspraxis är det därmed inte möjligt att med stöd av 10 § 3 mom. i grundlagen föreskriva om sådana begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som inte syftar till att bekämpa eller utreda ett specificerat brott utan till att i större utsträckning inhämta för den nationella säkerheten nödvändig information om allvarliga hot, i synnerhet för att kunna förbereda för och förutse sådana hot samt till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande. Ordalydelser i 10 § 3 mom. i grundlagen möjliggör inte ingrepp i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för underrättelseinhämtnings syften t.ex. när det gäller sådan verksamhet som hotar den nationella säkerheten som inte har framskridit till ett sådant stadium att det mot verksamheten kunde riktas en konkret och specificerad brottsmisstanke eller som inte är straffbelagd.

För att kunna identifiera och avvärja eventuella hot mot Finland och dess befolkning är det nödvändigt att få uppgifter om militär verksamhet och sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Den verksamhet som informationsinhämtningen riktar sig mot är nödvändigtvis inte straffbar eller så långt framskriden att det vore möjligt att rikta en konkret och specificerad brottsmisstanke mot verksamheten. Information behövs t.ex. om utvecklingen i den säkerhetspolitiska miljön och om verksamhet som allvarligt hotar statsordningen eller grundläggande samhällsfunktioner, såsom verksamhet som hänför sig till terrorism eller våldsbejakande radikaliserings eller till utländska underrättelsetjänsters verksamhet.

Information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten måste kunna inhämtas också på sådana sätt som kan begränsa skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i den moderna kommunikationen. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna skyddar fysiska personer. Dessutom sträcker sig bestämmelserna indirekt till juridiska personer. Däremot lämnas staten och andra offentliga samfund utanför skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 25, se t.ex. GrUU 9/2015 rd). Detta innebär att t.ex. kommunikationen i en främmande stats militära organisation eller annan myndighetsorganisation inte åtnjuter skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och att en reglering av befogenheter som enbart gäller sådana organisationers kommunikation inte är problematisk med tanke på 10 § 3 mom. i grundlagen. Det bedöms dock inte vara möjligt att i samtliga fall rikta befogenheterna att inhämta underrättelser så exakt att det inte föreligger någon risk för att myndigheterna tillfälligt får tillträde till information om sådana enskilda personers kommunikation som inte har samband med ett underrättelseuppdrag. Vid bedömningen av om det är fråga om en begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ska man beakta EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis, enligt vilken insamling av information eller redan tillgång till den utgör ett ingrepp i skyddet för privatlivet.

Skyddet för identifieringsuppgifter i fråga om förtroliga meddelanden har i den tidigare lagstiftningspraxisen bedömts annorlunda än skyddet för innehållet i ett meddelande. Grundlagsutskottet har dock efter EU-domstolens dom i ärendet Digital Rights Ireland bedömt att i praktiken kan identifieringsuppgifter som ansluter till elektronisk kommunikation samt möjligheten att sammanställa och kombinera dem vara problematiska med hänsyn till skyddet för pri-

vatlivet på så sätt att en kategorisk uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde inte alltid är motiverad, utan man måste på ett allmännare plan fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 18/2014 rd). Det är ännu inte möjligt att utifrån grundlagsutskottets senaste utlåtandepraxis entydigt avgöra vilka skillnader denna nya bedömning kan leda till jämfört med de tidigare tolkningarna, som stödde sig på de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. EU-domstolen har i sitt avgörande Tele2 Sverige upprepat sina anmärkningar i ärendet Digital Rights Ireland när det gäller möjligheten att sammanställa och kombinera uppgifter. Med beaktande av både grundlagsutskottets praxis och EU-domstolens avgöranden är det inte möjligt att som sådan ta den tidigare praxisen gällande identifieringsuppgifter som grund för regleringen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Med beaktande av även denna aspekt är det inte möjligt att föreskriva om sådana befogenheter till underrättelseinhämtning som begränsar skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden genom vanlig lag utan ändring av grundlagen.

I den föreslagna lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning är det fråga om sådan ny lagstiftning i Finland som har betydande konsekvenser för skyddet för privatlivet, som tryggas i egenskap av grundläggande och mänsklig rättighet, och i synnerhet för skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. I samband med tidigare reformer av grundlagen har man fäst uppmärksamhet vid att grundlagens innehåll ska ge en rättvisande bild av de grundlösningar som genomförs i vanlig lagstiftning. Även av denna orsak är det motiverat att bestämmelser om den nu aktuella nya och betydande grunden för ingrepp i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden tas in i grundlagen. Grundlagsutskottet har dessutom ansett att det är otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. Utskottet har uppmanat regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta. I detta sammanhang fäste utskottet uppmärksamhet inte bara vid de bestämmelser i grundlagen som gäller begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden utan också vid de grundlagsbestämmelser som gäller begränsningar av hemfriden. (GrUU 36/2017 rd, s. 4—5.)

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att se över bestämmelserna i grundlagen så att det för att trygga den nationella säkerheten genom lag kan föreskrivas om nödvändiga begränsningar i skyddet för förtroliga meddelanden, när de förutsättningar som ska anses vara behövliga är uppfyllda. Den ändrade bestämmelsen i grundlagen ska vara förenlig med Finlands människorättsförpliktelser.

Vid beredningen har man övervägt en ändring av bestämmelserna om skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden så att det kvalificerade lagförbehållet till denna del stryks ur 10 § i grundlagen. I så fall kunde skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden begränsas i enlighet med de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett sådant regleringsalternativ har dock inte ansetts motiverat. Ett slopande av kvalifikationen lämpar sig inte väl med tanke på den starkt skyddade ställning som hemligheten för förtroliga meddelanden traditionellt har eller med tanke på systematiken i grundlagens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. En sådan ändring skulle förutsätta att formuleringarna i kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna ses över i ännu större utsträckning.

Vid beredningen har man dessutom övervägt att ändra 10 § i grundlagen så att det till paragrafen endast fogas ett omnämnande om sådana begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga

meddelanden som är nödvändiga med tanke på den nationella säkerheten. Att föga en sådan mycket allmän begränsningsgrund till 10 § skulle dock i någon mån strida mot det faktum att man vid beredningen av den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som resulterade i 8 § i regeringsformen, som föregick 10 § i grundlagen, strävade efter att precisera grunderna för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Då gjordes bedömningen att skillnaden mellan ett kvalificerat och enkelt lagförbehåll inte blir särskilt stort om begränsningsförutsättningarna är mycket allmänt utformade (t.ex. allmän ordning och säkerhet). Likaså gjordes bedömningen att man ska undvika att beskriva begränsningsgrunderna med så vaga formuleringar att lagförbehållets normativa effekt avsevärt försvagas (grundrättskommitténs promemoria Perusoikeuksien rajoittamisesta, 26.3.1990).

Vid beredningen har man också uteslutit möjligheten binda de föreslagna nya befogenheterna för civil och militär underrättelseinhämtning till utredningen av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet enligt 10 § i grundlagen. För att kunna identifiera och avvärja eventuella hot mot Finland och dess befolkning måste det på godtagbara grunder vara möjligt att bryta skyddet för ett förtroligt meddelande även i sådana situationer där den verksamhet som informationsinhämtningen riktar sig mot inte är straffbar eller så långt framskriden att det vore möjligt att rikta en brottsmisstanke mot verksamheten. Det har inte heller ansetts vara möjligt att i detta syfte utvidga tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedel som det föreskrivs om i polislagen, tvångsmedelslagen eller lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten.

Det föreslås att 10 § i grundlagen ändras så att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. med bestämmelser om begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. I momentet föreslås en bestämmelse om att det genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Genom ändringen tas det i en särskild begränsningsklausul in nya godtagbara grunder på vilka hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kan begränsas.

Början av 10 § 4 mom. i grundlagen motsvarar i övrigt det som för närvarande föreskrivs som saken i 10 § 3 mom., men uttrycket ”vid utredning av brott” ska ersättas med uttrycket ”vid bekämpning av brott”. Uttrycket bekämpning av brott omfattar förebyggande, avslöjande och utredning av brott. Avsikten med ändringen är inte att ändra rättsläget jämfört med hur det har utformats i praxisen för tolkningen av gällande 10 § 3 mom. i grundlagen, utan att se över bestämmelsens ordalydelse så att den motsvarar grundlagsutskottets vedertagna tolkning.

Tolkningen av uttrycket ”utredning av brott” i 10 § 3 mom. i grundlagen fjärmade sig från bestämmelsens ordalydelse redan relativt snart efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utredning av ett brott har i tolkningspraxis också kunnat omfatta åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås. Således har det ansetts att det trots 10 § 3 mom. i grundlagen är möjligt att använda t.ex. teleövervakning för att förhindra vissa brott (GrUU 5/1999 rd, GrUU 2/1996 rd).

I det nya 4 mom. görs det dessutom möjligt att begränsa skyddet för ett förtroligt meddelande för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Begränsningen av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ska vara kopplad till inhämtande av information om den verksamhet som avses i bestämmelsen. Till både innehåll och skrivsätt bedöms den föreslagna nya bestämmelsen i 10 § i grundlagen passa väl ihop med de begränsningsklausuler som redan ingår i paragrafens 3 mom.

Den föreslagna nya begränsningsgrunden i 10 § 4 mom. i grundlagen ska vara utformad så att det med stöd av den är möjligt att i en vanlig lag föreskriva om befogenheterna för underrättelseinhämtning. Bestämmelsen begränsar till viss del betydligt de villkor på vilka det kan föreskrivas om befogenheterna. Grunden för begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kan enbart vara inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Således uppställs en hög tröskel för den verksamhet som informationsinhämtningen riktar sig mot.

Genom den föreslagna ändringen tas det i en särskild begränsningsklausul in en ny godtagbar grund på vilken hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kan begränsas. Det föreslås inte några ändringar i de övriga begränsningsförutsättningarna i 10 § i grundlagen. Dessutom blir de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna direkt tillämpliga.

Av det krav på nödvändighet och på att begränsningen ska harmoniera med internationella människorättsförpliktelser som anges i bestämmelsen och som ingår i de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna liksom av EU-rätten följer krav bl.a. på att befogenheterna ska specificeras. Den föreslagna regleringen möjliggör därmed inte införande av lagstiftning om allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafik.

4 Propositionens konsekvenser

Det föreslås att bestämmelserna om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i 10 § i grundlagen för det första ska ändras så att den godtagbara grunden för begränsning av denna grundläggande fri- och rättighet inte längre är utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden utan bekämpning av sådana brott. Avsikten med förslaget är inte att ändra rättsläget jämfört med hur det har utformats i praxisen för tolkningen av 10 § 3 mom. i grundlagen.

För det andra föreslås att det i 10 § i grundlagen tas in en bestämmelse om att det genom lag kan föreskrivas om nödvändiga begränsningar i meddelandehemligheten för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Den föreslagna ändringen gör det möjligt att införa sådan lagstiftning där hemligheten för förtroliga meddelanden begränsas på nya grunder. I praktiken möjliggör ändringen lagstiftning om befogenheter att inhämta underrättelser.

Den föreslagna grundlagsbestämmelsen gör det möjligt att i större utsträckning än för närvarande ingripa i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Möjligheten att ingripa i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden begränsas dock av de relativt snäva förutsättningar som föreslås i bestämmelsen och av de allmänna förutsättningarna för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. Regleringens konsekvenser i detalj är i sista hand beroende av innehållet i den reglering på nivån av vanlig lag som den föreslagna grundlagsbestämmelsen möjliggör.

Med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan man genom lag föreskriva om sådana befogenheter att inhämta underrättelser som är nödvändiga för inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Må-

len för regleringen har alltså samband med säkerställandet av såväl statens självbestämmanderätt och verksamhet som befolkningens säkerhet.

De föreslagna bestämmelserna har inga direkta ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Den underrättelseagstiftning som möjliggörs av den nya begränsningsgrund som föreslås bli intagen i 10 § 4 mom. i grundlagen bedöms dock ha delvis också betydande konsekvenser. Av de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna följer ett krav på en behörig övervakning av underrättelseverksamheten, vilket bedöms ha både ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna ska ha tillräckliga resurser och deras personal ska ha både juridiskt och tekniskt kunnande.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Utkastet till regeringens proposition bereddes i en sakkunnigarbetsgrupp som tillsattes av justitieministeriet den 28 september 2015. Arbetsgruppen hade i uppdrag att för den parlamentariska beredning som tillsattes senare utreda och bereda en revision av grundlagen så att det för att trygga den nationella säkerheten genom lag kan föreskrivas om nödvändiga begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, när de förutsättningar som ska anses vara behövliga är uppfyllda. Under arbetets gång hörde arbetsgruppen sakkunniga i statsförfattningsrätt och civil och militär underrättelseinhämtning och lät göra behövliga utredningar. Arbetsgruppens arbete övervakades av en parlamentarisk uppföljningsgrupp som tillsattes den 11 december 2015.

Arbetsgruppens betänkande (Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Granskning av grundlagsregleringen, justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 41/2016) blev klart den 23 september 2016 och publicerades den 11 oktober 2016. Arbetsgruppen föreslog att 10 § i grundlagen ska ändras så att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. där alla bestämmelser om förutsättningarna för begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden samlas. Genom lag kan enligt förslaget föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Arbetsgruppens betänkande sändes på remiss den 1 november 2016. Remissyttranden lämnades av 30 instanser, varav 12 myndigheter, 14 sammanslutningar och fyra privatpersoner. De kommentarer som framfördes i yttrandena gällde framför allt motiveringarna till förslaget till ändring av grundlagen. Dessutom föreslogs det ändringar i paragraftextens formulering.

Största delen av remissinstanserna ansåg att ändringen av grundlagen är motiverad och ändamålsenlig. Remissinstanserna var i stor utsträckning eniga om att det finns ett behov att ta in ett kvalificerat lagförbehåll i 10 § i grundlagen. Ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten ansågs i sig vara en godtagbar grund för en viss begränsning av skyddet för hemligheten i

fråga om förtroliga meddelanden. Dessutom delade remissinstanserna i stor utsträckning arbetsgruppens åsikt att grundlagens ordalydelse bör ändras så att den motsvarar den vedertagna tillämpningspraxisen gällande skyddet för kommunikationen vid utredning av brott. De remissinstanser som förhöll sig negativt till betänkandets förslag hänvisade till att ändringen inte är nödvändig eller att syftet med den kan uppnås på annat sätt. Rätt allmänt framhölls ett behov av att närmare definiera och avgränsa begreppen militär verksamhet och nationell säkerhet i motiveringen till förslaget.

Flera remissinstanser föreslog att ett förbud mot s.k. massövervakning ska skrivas in i antingen 10 § i grundlagen eller i motiveringen till ändringsförslaget. Dessutom ansåg remissinstanserna det att det fanns ett behov av att precisera de skrivningar i motiveringen som gällde den tidsmässiga dimensionen. De tog också upp ett behov av att mera täckande och grundligare beakta rättspraxisen vid Europadomstolen och EU-domstolen samt att fördjupa den internationella jämförelsen. Ett sammandrag av yttrandena har sammanställts vid justitieministeriet (Lausuntotiivistelmä mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen”, justitieministeriet, 29.6.2017).

Regeringens proposition har färdigställts vid justitieministeriet utifrån arbetsgruppens betänkande och remissvaren gällande det under övervakning av en parlamentarisk uppföljningsgrupp.

6 Samband med andra propositioner

Propositionen hänger samman med de regeringspropositioner som beretts vid inrikesministeriet och försvarsministeriet och i vilka det föreslås bestämmelser om civil och militär underrättelseinhämtning. Propositionen hänför sig också till den regeringsproposition som beretts vid justitieministeriet och i vilken det föreslås att det ska stiftas en lag om övervakning av underrättelseverksamheten. Dessutom har propositionen kopplingar till det förslag av talmanskonferensen om ändring av riksdagens arbetsordning som beretts i riksdagen i syfte att ordna den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

10 §. Skydd för privatlivet. Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. så att den andra meningen i nuvarande 3 mom. revideras till innehållet och flyttas till 4 mom.

I paragrafens 4 mom. föreslås det en bestämmelse om att det genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

I 4 mom. samlas därmed alla bestämmelser om begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Början av momentet motsvarar i övrigt det som för närvarande föreskrivs om saken i 10 § 3 mom., men uttrycket ”vid utredning av brott” ska ersättas med det nya uttrycket ”vid bekämpning av brott”. Slutet av momentet är nytt.

Tolkningen av uttrycket ”vid utredning av brott” i 10 § 3 mom. i grundlagen avvek från bestämmelsens ordalydelse redan relativt snabbt efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995. Enligt grundlagsutskottet kan uttrycket på rent språkliga grunder förstås så att det endast avser redan begångna brott. I praktiken är det dock inte möjligt att dra en exakt gräns enligt gärningsögonblicket. Många brott är av sådan typ att det inte är möjligt att utreda dem, om det över huvud taget inte uppdragas att ett brott har begåtts, vilket i sin tur kan kräva att man på förhand bereder sig för att ett brott kommer att begås (GrUU 2/1996 rd). Därmed har utredning av ett brott i tolkningspraxis också kunnat omfatta åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås (GrUU 5/1999 rd, GrUU 2/1996 rd).

Avsikten med förslaget är inte att ändra rättsläget jämfört med hur tolkningen av 10 § 3 mom. i grundlagen har utförats i grundlagsutskottets utlåtandepraxis. Förslagets uttryck ”bekämpning av brott” omfattar således förebyggande, avslöjande och utredning av brott. I den gällande lagstiftningen som har tillkommit med grundlagsutskottets medverkan omfattar uttrycket ”brottsbekämpning” dessa nämnda verksamheter. Språkligt sett passar dock ”bekämpning av brott” bättre i grundlagstexten.

I momentet anges en ny godtagbar grund för en begränsning av skyddet för ett förtroligt meddelande, dvs. ”för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten”. I den nya begränsningsgrunden frigör man sig från verksamhet som grundar sig på brott. Det är fråga om informationsinhämtning om de verksamheter som nämns i bestämmelsen men i fråga om vilka det inte ännu går att lägga fram någon konkret och specificerad brottsmisstanke (åtminstone inte ännu vid tidpunkten för informationsinhämtning). Närmare bestämmelser om den verksamhet som avses i bestämmelsen ska utfärdas genom en vanlig lag.

Med militär verksamhet avses i bestämmelsen militärt organiserade truppers verksamhet eller verksamhet i anslutning till militära maktmedel, såsom beväpning och militärmateriel, eller annan med denna jämfällbar verksamhet som bedrivs av trupper som använder militär makt. Det kan vara fråga om både statlig och icke-statlig verksamhet. Statlig verksamhet härrör från verksamhet som bedrivs av en främmande stats väpnade styrkor eller från därmed jämfällbar

verksamhet som bedrivs av en internationell militär allians eller organisation, medan icke-statlig verksamhet avser sådan militärt organiserad, beväpnad eller utrustad verksamhet som inte har ovan avsedda statliga ursprung eller där ett sådant ursprung inte kan identifieras. Inhämtande av information om i bestämmelsen avsedd militär verksamhet ska inte förutsätta att verksamheten utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Militär verksamhet måste ofta följas långsiktigt och systematiskt utan att den verksamhet som övervakas behöver utgöra en överhängande fara under den tid övervakningen pågår.

Inhämtningen av information omfattar kartläggning och övervakning av externa militära åtgärder som riktar sig mot Finland. Det handlar t.ex. om att följa utvecklingen av den militära verksamhet som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö i syfte att skapa en lägesbild. Uttrycket omfattar bl.a. kontinuerlig informationsinhämtning om utvecklingen av andra länders militära kapacitet samt informationsinhämtning om militär underrättelseverksamhet utomlands som riktar sig mot Finlands försvar.

Kommunikationen i en främmande stats myndighetsorganisation åtnjuter inte skydd för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. För att upptäcka sådan kommunikation kan det dock vara nödvändigt att ingripa i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Exempelvis vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik kan identifieringen av en kommunikationsnättsdel som används av en främmande stats myndigheter tekniskt sett förutsätta ingrepp i annan kommunikation. Detta innebär att systemet med grundläggande fri- och rättigheter ställer krav på regleringen av befogenheterna att inhämta information även när det gäller övervakningen av främmande staters verksamhet.

I bestämmelsen tas det också in en möjlighet att begränsa skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i syfte att inhämta information om sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Uttrycket ”nationell säkerhet” används redan i den nuvarande lagstiftningen. Uttrycket finns också som en grund för begränsning av de mänskliga rättigheterna i Europeiska unionens rättsordning och i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. I unionens rättsordning eller i de förpliktelser som gäller mänskliga rättigheter har uttrycket inte getts närmare innehåll än dess betydelse enligt allmänt språkbruk. Exempelvis i tolkningen av Europakonventionen har staterna ansetts ha en ganska bred marginal för bedömning av vilken typ av verksamhet som de anser äventyrar den nationella säkerheten (t.ex. Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010). Europadomstolen har dock ställt upp sådana minimikrav för lagstiftningen om hemliga metoder för inhämtning av information som syftar till att förhindra ett godtyckligt ingripande i skyddet för en individs förtroliga meddelanden (t.ex. Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015). Inom tillämpningsområdet för unionsrätten ska begreppen allmän och nationell säkerhet tolkas i ljuset av unionsrätten och den rättspraxis vid EU-domstolen som preciserar dessa begrepp. EU-domstolen utgår av hävd från att omfattningen av sådana begrepp som allmän och nationell säkerhet i anslutning till tillämpningen av unionsrätten inte kan definieras ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av unionens institutioner. (Se t.ex. dom J.N., C-601/15, punkterna 65—66.)

Med nationell säkerhet hänvisas i bestämmelsen i sista hand till ett yttre hot om våld som omedelbart eller indirekt riktar sig mot den kollektiva säkerheten hos människorna som omfattas av statens jurisdiktion. Ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten är typiskt sett en sådan allmänfarlig och därtill ansluten verksamhet som hotar en stor och oförutsedd, slumpmässigt bestämd grupp människors liv eller hälsa. Härmed avses t.ex. verksamhet i anslutning till terrorism, våldbejakande radikaliserings, massförstörelsevapen eller äventyrande av internationell fred och säkerhet.

Med hänsyn till den nationella säkerheten är sådana grundläggande samhällsfunktioner centrala som om de störs eller lamslås i sista hand kan leda till att människors liv eller hälsa även-

tyras allvarligt. Till dessa hör t.ex. el-, kommunikations- och trafiknät eller funktioner som upprätthåller livsmedels- och läkemedelsförsörjningen eller den nationella försörjningsberedskapen. Ett hot mot dessa kan visa sig i form av öppet våld eller t.ex. i form av attacker mot datanät eller kombinationer av olika metoder. Verksamhet som syftar till eller gör det möjligt att störa eller lamslå de grundläggande samhällsfunktionerna kan alltså allvarligt hota den nationella säkerheten.

En demokratisk stats- och samhällsordning och institutionerna i ett demokratiskt samhälle bildar grunden för säkerheten för de människor som lever och fungerar i gemenskapen. Med tanke på den nationella säkerheten är det viktigt att de högsta statsorganen och andra organ med offentlig makt liksom även t.ex. de som sörjer för de grundläggande samhällsfunktionerna kan sköta sina uppgifter utan yttre störningar. Även sådan yttre verksamhet som syftar till eller gör det möjligt att störa det demokratiska samhället och dess institutioner eller lamslå deras verksamhet kan alltså allvarligt hota den nationella säkerheten.

Med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avses i bestämmelsen därmed verksamhet som hotar den demokratiska stats- och samhällsordningen, grundläggande samhällsfunktioner, ett stort antal människors liv eller hälsa eller internationell fred och säkerhet. En förutsättning är dock att verksamheten har någon koppling till Finland och att den hotar uttryckligen Finlands nationella säkerhet, även om verksamheten geografiskt sett kan ske utanför Finlands gränser.

Den verksamhet som avses i bestämmelsen kan vara sådan att den när praktiska åtgärder vidtas utgör ett brott, men ingen konkret och specificerad brottsmisstanke kan ännu riktas mot verksamheten. Det kan också vara fråga om verksamhet som i princip inte är ett brott enligt finsk lagstiftning och som inte heller kan utvecklas till ett brott, t.ex. utländska underrättelse-tjänsters verksamhet i Finland. Även om den underrättelsetjänst som staterna bedriver globalt sett är stabil till sin natur, och staterna de facto till en viss gräns accepterar den, kan den utifrån sina särdrag bilda riskfaktorer för den nationella säkerheten. Även allvarliga oroligheter i en stat som är central med tanke på Finlands säkerhet eller ett allvarligt äventyrande av gräns-säkerheten kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Uttrycket ”nationell säkerhet” betyder att den hotfulla verksamhet som avses i bestämmelsen inte i första hand riktar sig mot en viss individ utan mer allmänt mot samhället och den mänskliga gemenskapen. Också t.ex. våldsdåd som riktar sig mot enskilda personer kan emellertid utgöra en sådan verksamhet som avses i bestämmelsen, om de till sin omfattning eller betydelse är av betydelse med tanke på den nationella säkerheten och således kan utgöra ett allvarligt hot mot den. Det är uppenbart att t.ex. hot som riktar sig mot statsledningen eller personer som sköter grundläggande samhällsfunktioner liksom personer som svarar för deras säkerhet kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Dessutom kan verksamhet som hotar myndigheter eller personer som deltar i Finlands internationella krishanterings- eller biståndsuppdrag vara verksamhet som avses i bestämmelsen. Vid krishanterings- och biståndsuppdrag är det fråga om verksamhet i finska statens regi, där Finland sänder krishanterings- och biståndspersonal till uppgifter som syftar till att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet eller till humanitära biståndsuppdrag. Sådan verksamhet är förlagd till områden eller gäller situationer där säkerhetsrisken ofta är hög. Hot mot sådan verksamhet eller mot myndigheter och personer som ansvarar för dessa uppgifter jämställs därmed med ett hot mot den nationella säkerheten. Hotet mot dem kan till sin natur också vara militärt. För att skydda sig mot sådana hot kan det enligt förslaget genom lag föreskrivas om begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i syfte att inhämta information om militär verksamhet eller verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Uttrycket ”nationell säkerhet” inbegriper också att vilken myndighet som helst som sköter uppgifter i anslutning till säkerheten inte får inhämta information om en hotande verksamhet, utan informationsinhämtningen ska genom lag kunna anvisas endast myndigheter som svarar för den nationella säkerheten. I statens nuvarande organisation har sådana uppgifter anvisats skyddspolisen när det gäller civil underrättelseinhämtning och försvarsmakten, dess huvudstab och underrättelsetjänst, när det gäller militär underrättelseinhämtning.

Inhämtande av information i syfte att sörja för den nationella säkerheten samt inhämtande av i den föreslagna bestämmelsen avsedd information om militär verksamhet begränsar också vem som kan använda den information som inhämtas. Det är fråga om inhämtande av information för den högsta statsledningen i syfte att skapa en lägesbild och stödja beslutsfattandet samt för de nationella säkerhetsmyndigheternas lagstadgade verksamhet.

Bestämmelsen förutsätter att verksamhet som omfattas av dess tillämpningsområde utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Kravet på att ett hot ska vara allvarligt höjer tröskeln för en tillämpning av bestämmelsen när arten av hotet fastställs. Detta innebär att verksamhet som utgör enbart ett visst mått av hot mot den nationella säkerheten inte ännu uppfyller det krav som bestämmelsen ställer. Hotets allvarlighetsgrad är också kopplad till de ovan behandlade innehållsmässiga definitionerna om hurdan verksamheten ska vara för att utgöra ett sådant hot som avses i bestämmelsen. Genom lag kan det således föreskrivas om begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i syfte att inhämta information endast om sådan verksamhet som till sin natur kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Med uttrycket ”hotar” avses att bestämmelsen inte förutsätter att den nationella säkerheten omedelbart håller på att äventyras. I bestämmelsen avsett inhämtande av information kan således också avse verksamhet som, om den fortsätter, kommer att äventyra den nationella säkerheten.

Verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten ska vara ett begrepp som är skilt från de undantagsförhållanden som hotar nationen och som avses i 23 § i grundlagen. Sådana undantagsförhållanden hänför sig till begreppet allmänt nödläge i internationella människorättskonventioner och i dem är det fråga om ett allvarligt hot mot nationens liv och existens (se RP 60/2010 rd, s. 36).

Den föreslagna nya begränsningsgrunden innebär i praktiken att myndigheternas nya befogenheter till informationsinhämtning, om vilka det ska föreskrivas på nivån av vanlig lag och vilka begränsar skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, endast omfattar verksamhet som avses i förslaget och att det i lag ska finnas uttömmande bestämmelser om hur befogenheter ska riktas till sådan verksamhet.

Genom den föreslagna ändringen fogas till den särskilda begränsningsklausulen i 10 § i grundlagen en ny godtagbar grund för en begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. I de övriga begränsningsförutsättningarna i 10 § i grundlagen föreslås det inte några ändringar, utan de kvarstår oförändrade. Vid begränsningar av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden tillämpas dessutom de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som sådana (se GrUB 25/1994 rd, s. 5).

Begränsningarna av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ska enligt gällande 10 § 3 mom. i grundlagen vara nödvändiga. Denna förutsättning följer också av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. På grund av ärendets betydelse, systematiken i regleringen och flera sätt att skiva s.k. kvalificerade lag-

förbehåll ska det alltjämt nämnas särskilt i bestämmelsen att begränsningen är nödvändig. Detta innebär att en begränsning är tillåten endast om ett godtagbart mål (inhämtande av information om den verksamhet som avses i bestämmelsen) inte kan nås med metoder som gör mindre ingrepp i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Nödvändighetskriteriet innehåller ett krav på att ingrepp i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ska ske så riktat och begränsat som möjligt.

I de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ingår ett krav på att begränsningarna ska vara förenliga med Finlands internationella människorättsförpliktelser. I detta sammanhang har Europakonventionen särskild betydelse utifrån dess innehåll i ljuset av Europadomstolens rättspraxis. Enligt Europadomstolens rättspraxis ska det alltid finnas ett vägande samhälleligt behov av begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Dessutom ska ingrepp och eftersträvarade godtagbara mål stå i rätt proportion till varandra och ingreppen ha tillräckligt vägande och godtagbara motiveringar. Begränsningarna ska också vara tillåtna enligt lag. I Europadomstolens rättspraxis betonas lagens kvalitet, såsom exakthet, samt sådana bestämmelser som säkerställer förutsägbarheten i myndigheternas verksamhet och hindrar maktmissbruk.

Europadomstolen har ansett att det med tanke på att begränsningar av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ska vara nödvändiga och lagliga är problematiskt bl.a. om underrättelsemyndigheterna i lag ges obegränsade befogenheter att fastställa förutsättningarna för ingrepp i förtroliga meddelanden (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015). Även Europeiska unionens rätt förutsätter att inhämtandet av information ska grunda sig på godtagbara mål med tanke på unionens system för grundläggande fri- och rättigheter samt att inhämtandet av information inte oproportionerligt ingriper i skyddet för privatlivet eller kränker själva kärnan i denna rätt. I EU-domstolens rättspraxis har det särskilt betonats att inhämtandet av information ska vara tillräckligt riktat och specificerat (dom Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15; dom Schrems, C-362/14; dom Digital Rights Ireland, C-293/12 och C-594/12).

Av kravet på nödvändighet följer att den föreslagna bestämmelsen i 10 § 4 mom. i grundlagen inte tillåter obegränsade ingrepp i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. De föreslagna bestämmelserna möjliggör alltså inte allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamheten. Något sådant förbud behöver dock inte tas in i grundlagstexten eftersom förbudet följer redan av kravet på nödvändighet och av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter att begränsningarna inte bara är nödvändiga utan även proportionerliga. Begränsningarna ska stå i rätt proportion till de godtagbara mål som eftersträvas med dem. Begränsningarna ska också vara förenliga med internationella människorättsförpliktelser liksom med Europeiska unionens rätt. I reglering på nivå av vanlig lag ska det alltså föreskrivas om en individualisering av befogenheterna att inhämta information, om allmänna och specifika förutsättningar för utövande av befogenheterna samt om de principer som ska iaktas vid utövandet av dem.

På grund av det rättskydds krav som ingår i de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna står det dessutom klart att det i reglering på nivå av vanlig lag ska sörjas för tillräckliga rättskydds- och tillsynsarrangemang. Rättskydds kravet har också ett nära samband med bestämmelserna om en rättvis rättegång och god förvaltning i 21 § i grundlagen. För sådana situationer som inte kan förenas med en möjlighet att söka ändring vid begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna, som t.ex. vid underrättelseverksamhet, är det nödvändigt att skapa ersättande rättskyddsarrangemang. I det nya 4 mom. föreslås därför inte några uttryckliga bestämmelser om rättskydds- eller tillsynsförfarandena i anslutning till utövandet av befogenheterna att inhämta information. Sådana bestämmelser finns

inte heller i gällande 10 § 3 mom. i grundlagen eller i andra bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Vid utövandet av de nuvarande befogenheterna till hemlig informationsinhämtning till följd av brott förutsätts i regel ett domstolstillstånd när det görs ingrepp i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Avsikten med domstolsförfarandet är att förhindra missbruk av befogenheterna. Vid förfarandet är det centralt att från fall till fall bedöma om den metod för informationsinhämtning som avses i tillståndsansökan uppfyller de i lag föreskrivna förutsättningarna när det gäller sakförhållandena och andra faktorer som inverkar på ärendet. Rättskyddsarrangemangen kan också inbegripa andra förfarandegarantier, såsom en skyldighet att underrätta föremålet för informationsinhämtningen om underrättelseverksamheten, individens möjlighet att använda tillräckliga rättsmedel och en skyldighet att dokumentera utövandet av befogenheter att inhämta information liksom även begränsningar av användningen av information som erhållits genom underrättelseverksamhet samt begränsningar som faller tillbaka på andra grundläggande fri- och rättigheter, som t.ex. tryckandet av källskyddet.

Kraven på att rättskyddsarrangemangen och tillsynen ska vara effektiva och behöriga framhävs i synnerhet i underrättelseverksamheten jämfört med hur den nuvarande regleringen möjliggör begränsningar i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Detta beror inte bara på att den föreslagna ändringen gör det möjligt att genom lag föreskriva om nya myndighetsbefogenheter utan även på att de befogenheter som ändringsförslaget möjliggör på grund av särdragen hos underrättelseverksamheten kan avvika från t.ex. de nuvarande metoderna för inhämtning av hemlig information som baserar sig på brott. Även människorättsförpliktelseerna och Europeiska unionens rättsordning förutsätter att tillsynen över utövandet av befogenheter som ingriper i skyddet för hemligheten för förtroliga meddelanden ska vara effektiv och oberoende. När det föreskrivs om nya befogenheter måste man sörja för en tillräcklig parlamentarisk kontroll och en effektiv och oberoende laglighetskontroll. Laglighetskontrollen måste ges starka befogenheter att vid behov ingripa i underrättelsemyndigheternas verksamhet för att skydda individens rättsliga ställning och de grundläggande fri- och rättigheterna samt för att säkerställa att verksamheten är lagenlig.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt med beaktande av dess lagstiftningsordning.

3 Lagstiftningsordning

Propositionen gäller en ändring av grundlagen. Den ska därför behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är viktigt att ändringarna i grundlagen behandlas enligt huvudregeln i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom. där förslaget förklaras brådskande bör enligt utskottet inte användas, om inte det finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 5). Enligt grundlagsutskottet

RP 198/2017 rd

är det mycket viktigt att den försnabbade behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (GrUB 10/2006 rd, s. 6).

I de regeringspropositioner som gäller lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet har aspekter i anslutning till den försvagade och allt mer komplexa säkerhetssituationen i Finland utretts ingående. Förändringen i säkerhetssituationen i Finland är en följd bl.a. av den ökade militära aktiviteten och de ökade militära spänningarna i våra närområden. De allvarligaste hoten mot den nationella säkerheten har numera mycket ofta internationellt ursprung eller internationella kopplingar och är därför svårare att hantera. Dessutom har den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken effektiviserat och underlättat kontakterna och nätverksbildandet mellan de aktörer som hotar Finland och gjort det svårare att identifiera de aktörer som står bakom hoten. Utvecklingen på det tekniska området har också gjort det möjligt att förbereda och genomföra handlingar som hotar den nationella säkerheten på kortare tid än tidigare. När hoten har realiserats har effekterna samtidigt blivit mera omfattande och mångfacetterade och farligare än tidigare med tanke på enskilda och samhället i stort.

Den försvagade säkerhetssituationen i Finland och behovet av att bereda sig på verksamhet som hotar Finlands nationella säkerhet utgör enligt regeringens uppfattning en sådan exceptionell situation där det föreligger ett nödvändigt behov att snabbt ändra grundlagen.

I de regeringspropositioner som gäller civil och militär underrättelseverksamhet föreslås nya befogenheter för underrättelsemyndigheterna. De befogenheter som ingriper i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden förutsätter en ändring av 10 § 3 mom. i grundlagen. Om den nu föreslagna grundlagsändringen behandlas i normal grundlagsordning kan bestämmelserna om dessa befogenheter träda i kraft kanske först i början av 2020. Om brådskande grundlagsordning tillämpas kan bestämmelserna träda i kraft tidigare, eventuellt redan i slutet av 2018, beroende på behandlingen av propositionerna i riksdagen. Om behandlingen av propositionerna i riksdagen pågår ända till slutet av denna valperiod minskar behovet av ett brådskande förfarande.

På basis av ovan nämnda aspekter föreslår regeringen att förslaget till ändring av grundlagen ska behandlas i brådskande grundlagsordning i riksdagen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 10 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, *ändras* i Finlands grundlag 10 § 3 mom. och *fogas* till 10 § ett nytt 4 mom. som följer:

10 §

Skydd för privatlivet

Genom lag kan föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

Genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 25 januari 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Justitieminister Antti Häkkinen

Lag

om ändring av 10 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § i grundlagen, *ändras* i Finlands grundlag 10 § 3 mom. och *fogas* till 10 § ett nytt 4 mom. som följer:

Gällande lydelse

10 §

Skydd för privatlivet

Föreslagen lydelse

10 §

Skydd för privatlivet

Genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Genom lag kan *också* bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande.

(ett nytt 4 mom.)

Genom lag kan *föreskrivas* om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas.

Genom lag kan *föreskrivas* om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid *bekämpning* av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll *och* under frihetsberövande *samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.*

Denna lag träder i kraft den 20 .