

## Grundlagsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning

#### Till förvaltningsutskottet

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- polisavdelningens lagstiftningsdirektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd Pekka Koponen, högsta domstolen
- justitieråd Outi Suviranta, högsta förvaltningsdomstolen
- chef, polistråd Antti Pelttari, skyddspolisen
- chefsjurist Jan Sjöblom, skyddspolisen
- juris doktor Markku Fredman
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- juris magister Niklas Vainio
- professor Jukka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Martin Scheinin
- professor Veli-Pekka Viljanen.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en ny lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och att polislagen ändras så att ett nytt kapitel fogas till lagen. I det nya kapitlet föreslås bestämmelser om metoder för underrättelseinhämtning och användning av dem vid civil underrättelseinhämtning. Dessutom föreslås det att flera andra lagar ändras för att möjliggöra civil underrättelseinhämtning.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslagen bland annat med avseende på grundlagens 9 § om förelsefrihet, 10 § om skydd för privatlivet, 12 § om yttrandefrihet, 15 § om egendomsskydd, 21 § om rättsskydd och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Regeringen anser det lämpligt att riksdagen begär utlåtande om propositionen av grundlagsutskottet.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för den konstitutionella bedömningen av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning*

Riksdagen har för behandling fått ett omfattande lagstiftningspaket omfattande den i detta utlåtande aktuella propositionen om civil underrättelseinhämtning samt en proposition om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd), en proposition om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) och talmanskonferensens förslag om inrättande av ett underrättelse-tillsynsutskott (TKF 1/2018 rd).

Riksdagen har utifrån proposition RP 198/2017 rd godkänt en ändring av 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 4 mom. i den ändrade grundlagen ska det genom lag kunna föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning 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.

Regeringen föreslår, huvudsakligen med stöd i den nya grundlagsbestämmelsen, en ny lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik samt att det till polislagen fogas ett nytt 5 a kap. om metoder för underrättelseinhämtning och användningen av dem i civil underrättelseinhämtning. Vidare föreslås det i propositionen vissa ändringar bland annat i strafflagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen. Mest betydelsefulla ur grundlagssynpunkt är de föreslagna bestämmelser där myndigheterna får nya befogenheter gentemot individen eller genom vilka individens rättigheter och handlingsfrihet begränsas på annat sätt. Lagstiftningen om underrättelseverksamhet är tämligen omfattande och komplicerad och har dessutom stor principiell betydelse.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

Med civil underrättelseinhämtning avses underrättelseinhämtning som utförs av skyddspolisen i syfte att producera information till stöd för den operativa verksamheten och den högsta statsledningens beslutsfattande när det gäller andra frågor än sådana som hänför sig till det militära försvaret. Metoderna för underrättelseinhämtning medför en utvidgning av åtgärder som tämligen konkret inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på ett sätt som innebär ett fjärmande från principen att underrättelseinhämtning ska vara förebyggande och utredning av ett konkret, enskilt brott, det vill säga från principen att en handling ska vara brottslig. Samtidigt sker en avsevärd utvidgning av vilka personer åtgärderna kan tillämpas på (GrUB 4/2018 rd, s. 8).

De föreslagna befogenheterna till underrättelseinhämtning har djupgående konsekvenser för skyddet för privatlivet och den därtill anknyttande hemligheten i fråga om personuppgifter och förtroliga meddelanden, vilka skyddas i 10 § i grundlagen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 17 i FN-konventionen om medborgarliga och politiska rättigheter. Även artikel 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna behandlar skyddet för privatlivet och för personuppgifter, och är relevanta i ärendet.

I propositionsmotiven (s. 70) sägs det att de myndigheter som ansvarar för Finlands nationella säkerhet bedriver sådan underrättelseinhämtning som skötseln av deras lagstadgade uppgifter förutsätter. Lagstiftningen ger emellertid inga befogenheter som gäller underrättelseinhämtning. Situationen är enligt grundlagsutskottet märklig. Det är i ett konstitutionellt perspektiv enligt utskottet i och för sig korrekt att föreskriva om underrättelseverksamhet uttryckligen i lag. Grundlagsutskottet har när det bedömt bestämmelserna om myndigheternas befogenheter utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 10/2016 rd, s. 3, GrUU 51/2006 rd, s. 2/I). Enligt momentet ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och lag noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). Att det saknas uttryckliga bestämmelser om underrättelseverksamhet betyder i ett konstitutionellt avseende också att grundlagsutskottet praktiskt taget saknar praxis för bedömningen av motsvarande lagstiftning.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är underrättelsemyndigheternas befogenheter och uppgifter till vissa delar offentlig maktutövning av rätt likadan karaktär som en del av polisens nuvarande befogenheter och fastställda uppgifter. I samband med att den nya polislagen stiftades upprepade grundlagsutskottet vad det sagt redan före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 15/1994 rd), nämligen att ”polislagen är typexemplet på en lag som lätt kan råka i konflikt med medborgarnas grundläggande rättigheter, i synnerhet de klassiska friheterna” (GrUU 67/2010 rd). Utskottet betonade då också på nytt att om inte förr så åtminstone efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna etablerades uppfattningen att de tillåtna villkoren för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter ska bedömas dels utifrån eventuella lagförbehåll i de fri- och rättighetsspecifika bestämmelserna, dels utifrån allmänna doktriner om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd). Vid den konstitutionella bedömningen av metoderna för underrättelseinhämtning menar utskottet att bedömningen delvis kan stödja sig på utskottets praxis i fråga om hemliga metoder för informationshämtning och hemliga tvångsmedel (t.ex. GrUU 32/2013 rd, GrUU 67/2010 rd, GrUU 66/2010 rd, GrUU 5/1999 rd). Samtidigt måste det göras en rättslig specificering av de omständigheter som motiverar

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

en avvikande reglering. Praxis i fråga om hemliga metoder för informationshämtning och hemliga tvångsmedel kan enligt grundlagsutskottet alltså inte i sig eller utan förbehåll tillämpas vid en konstitutionell bedömning av lagstiftningen om metoder för underrättelseinhämtning. Metoderna för underrättelseinhämtning måste bedömas var för sig, dels mot grundlagsutskottets praxis angående hemliga metoder för informationshämtning och hemliga tvångsmedel, dels med beaktande av underrättelseverksamhetens särskilda karaktär. Skyddet för privatlivet och personuppgifter bör stå i proportion till andra grundläggande och mänskliga rättigheter samt till andra vägande samhällsliga intressen (GrUU 5/1999 rd, s. 2/II).

Underrättelselagstiftningen måste harmoniera med de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland, i synnerhet Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt anknytande avgörandepraxis vid Europadomstolen och EU-domstolen. Det finns en riklig rättspraxis på området, och praxis utvecklas fortgående. Exempelvis har Europadomstolen fällt betydelsefulla avgörande på området efter det att propositionen lämnades.

Ur ett grundlagsperspektiv måste den föreslagna lagstiftningen bedömas framför allt med avseende på det nyligen stiftade 10 § 4 mom. i grundlagen. Civil underrättelseinhämtning innebär ett intrång i hemligheten för meddelanden i syfte att få information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande om grundlagsändringen att begränsningsklausulen också i fortsättningen i tillräcklig grad måste garantera hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och ange tillräckligt strikta gränser för intrång i hemligheten. Syftet med klausulen är att hemligheten inte ska begränsas för mycket (GrUB 4/2018 rd, s. 4—5).

Grundlagsutskottet noterade att begreppen ”nationell säkerhet” och ”allvarligt hot” har en omfattande spännvidd i bestämmelserna, och utskottet framhöll att det vid tillämpningen av dem blir än viktigare att väga in och leva upp till de grundläggande krav som den europeiska rättspraxisen ställer på lagstiftning om metoder för att inhämta information. Utskottet lyfte fram behovet av starka rättssäkerhetsgarantier, bred och effektiv tillsyn över utövningen av befogenheterna till underrättelseinhämtning och tillräckliga begränsningar för tillämpningen, eftersom det rör sig om en exceptionell inskränkingsgrund som inte bygger på att verksamheten ska vara brottslig och som således blir tillämplig också i fall där det inte går att peka på någon konkret och specificerad misstanke om brott varken i informationsinhämtningsfasen eller i övrigt (GrUB 4/2018 rd, s. 8).

I fråga om avgränsningarna av tillämpningen framhöll utskottet att inhämtningen av information ska kunna anförtros uteslutande de myndigheter som svarar för den nationella säkerheten (i nuläget skyddspolisen, huvudstaben och försvarsmaktens underrättelsetjänst). Utskottet underströk också att det bör utfärdas uttömmande bestämmelser genom lag om befogenhetsfördelningen. Utskottet framhöll att de föreslagna bestämmelserna inte tillåter allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken. Bestämmelsens nödvändighetskriterium innebär dels att en inskränkning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är tillåten bara om det inte är möjligt att inhämta information genom mindre ingrepp, dels att informationsinhämtningen gör intrång på meddelandehemligheten så riktad och begränsad som möjligt. Utskottet lade även i övrigt vikt vid de allmänna villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna när den nya föreslagna inskränkingsgrunden ska tolkas. Som princip för den konstitutionella tolkningen underströk utskottet att grundlagen föranleder ett behov att å ena sidan tolka begreppet nationell sä-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

kerhet restriktivt och å andra sidan ha en hög allvarlighetsgrad i fråga om hot (GrUB 4/2018 rd, s. 8).

Till följd av tidpunkten när den nu aktuella propositionen lämnades har regeringen inte kunnat beakta grundlagsutskottets betoningar och tolkningar på dessa punkter.

Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 291) innehåller propositionen åtskilliga befogenhetsbestämmelser som innebär ingrepp i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, vilken tryggas i 10 § 2 mom. i grundlagen. Till de förslag till bestämmelser som anknyter till den reviderade grundlagsbestämmelsen hör 6 § (teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning), 7 § (teleövervakning), 11 § (teknisk avlyssning), 31 § (kopiering av försändelser) i det föreslagna 5 a kap. i polislagen och 7 § (underrättelseinhämtning som avser data- trafik) i den föreslagna lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Det är enligt regeringen alltså möjligt att anta dessa i vanlig lagstiftningsordning på grundval av den nya inskränkingsgrund rörande den nationella säkerheten som tagits in i grundlagens 10 § 4 mom.

Förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning måste bedömas utifrån de nämnda synpunkter och avgränsningar som grundlagsutskottet lyft fram samt utifrån de allmänna förutsättningarna för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. Praxisen för tolkningen av Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har särskilt stor betydelse i den aktuella kontexten. Lagförslagen har dock relevans också för andra grundläggande fri- och rättigheter, däribland skyddet för hemfriden. Till den delen syftade grundlagens nya 10 § 4 mom. inte till någon ändring av rättsläget. Lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning har dessutom konstitutionell relevans för rättsstatsprincipen enligt grundlagens 2 § 3 mom. och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Med hänsyn till att de hemliga metoderna för informationsinhämtning kan vara förknippade med avsevärd risk för profilering, menar grundlagsutskottet att regleringen också måste säkerställa att verksamheten inte leder till sådan förbjuden särbehandling som avses i 6 § i grundlagen. Vid bedömningen av regleringen gäller det att på motsvarande sätt säkerställa att en part har rätt till sådana effektiva rättsmedel som avses i artikel 13 i Europakonventionen. Dessa rättsmedel, liksom garantierna för en rättvis rättegång enligt 21 § i grundlagen, har fått ökad betydelse.

### ***Krav och praxis enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan***

#### *Grunder för bedömningen*

De befogenheter som utnyttjas inom civil underrättelseinhämtning är av betydelse med avseende på Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Av särskild stor betydelse är enligt grundlagsutskottet i det här sammanhanget underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Denna informationsinhämtning går ut på att ur datatrafik automatiserat samla in och lagra datatrafik som förekommer i den del av kommunikationsnätet som motsvarar tillståndsvillkoren, såsom enligt datakabelns fibervåglängd, i enlighet med de angivna sökbegreppen. Artikel 8 i Europakonventionen garanterar rätten till skydd för privat- och familjeliv. I artikel 7 i rättighetsstadgan garanteras skyddet för privatlivet och i artikel 8 skyddet för personuppgifter.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

Reglering av underrättelseinhämtning som avser datatrafik har vid åtskilliga tillfällen granskats av Europadomstolen. Också Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har de senaste åren meddelat ett flertal domar som har definierat det centrala innehållet i rättighetsstadgans skydd för privatlivet (se även GrUU 32/2017 rd).

Enligt 74 § i grundlagen ska riksdagens grundlagsutskott ge utlåtanden om grundlagsenligheten i fråga om lagförslag och andra ärenden som föreläggs utskottet samt om deras förhållande till internationella fördrag om mänskliga rättigheter. Till de allmänna förutsättningarna för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter hör ett uttryckligt krav på att inskränkningarna inte får stå i strid med Finlands internationella förpliktelser (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II).

Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 7). Vid bedömningen av den nya underrättelselagstiftningen är det likväl inte fråga om detta. Grundlagsutskottets uppgift är att i en situation som denna sörja för att den föreslagna lagen harmonierar med rättighetsstadgan.

Enligt grundlagsutskottet måste de befogenheter som föreskrivs inom ramen för 10 § 4 mom. i grundlagen, till exempel de befogenheter som underrättelsemyndigheterna föreslås få i propositionerna om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet, också vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter, i synnerhet med Europakonventionen, och EU-rätten. Utskottet framhöll behovet av att följa Europadomstolens och EU-domstolens praxis i fråga om underrättelseverksamhet. Utskottet ansåg att i enlighet med denna rättspraxis måste de föreslagna nya inskränkingsgrunderna analyseras när nationell lagstiftning bereds och införs, och likaså när lagstiftningen tillämpas av myndigheter och domstolar (GrUB 4/2018 rd, s. 9).

Grundlagsutskottet har överlag ansett att unionslagstiftningen enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se GrUU 14/2018 rd, s. 12—13 och GrUU 20/2017 rd, s. 6) och att det inte finns skäl att i vår nationella lagstiftning gå in för lösningar som strider mot EU-lagstiftningen (GrUU 15/2018 rd, s. 42–43, GrUU 14/2018 rd, s. 13, GrUU 26/2017 rd, s. 42—43).

Grundlagsutskottet har bedömt EU-rättsliga lagstiftningsprojekt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna, och då fäst vikt även vid relevant domstolspraxis (se även GrUU 28/2016 rd, GrUU 20/2016 rd). Utskottet har ansett att det vid beredningen av nationell lagstiftning som har relevans för skyddet för privatliv och personuppgifter och även grundar sig på EU-rätten finns anledning att fästa särskild uppmärksamhet vid EU-domstolens avgöranden i fallen Digital Rights Ireland (C-293/12 och C-594/12), Schrems (C-362/14) och Tele2 Sverige och Watson (C-698/15 och C-203/15) (GrUU 13/2017 rd, GrUU 9/2017 rd, s. 5). I samband med det nationella förslaget till informationssamhällsbalk bedömde utskottet ingående bestämmelserna om teleföretagens skyldighet att förvara uppgifter för myndigheternas behov i ljuset av EU-domstolens dom i fallet Digital Rights Ireland. Det stod enligt utskottet klart att i ett sådant sammanhang måste också den nationella regleringen bedömas inte bara utifrån de nationella grundrättighetsbestämmelserna utan också med hänsyn till den i domen nämnda EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och dess bestämmelser om respekt för privatliv och

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

personuppgifter (GrUU 18/2014 rd, s. 4/II—7/II). Utskottet har också ansett att behandlingen av känsliga uppgifter är central för skyddet av privatlivet och att det inte kan höra till lagstiftarens behörighet att föreskriva om detta i strid med bestämmelserna i dataskyddsförordningen, som hör till EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 44). Utskottet har också bedömt betydelsen av den konstitutionella osäkerhet som de olika tolkningarna av EU-rätten kan medföra (GrUU 15/2018 rd, s. 53).

### *Europakonventionen*

Artikel 8 i Europakonventionen föreskriver att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt artikel 8.2 får dock inskränkningar i denna rätt göras med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I propositionen redogörs för Europadomstolens praxis i ärenden med relevans för befogenheter inom underrättelseverksamhet, och grundlagsutskottet kan i huvudsak omfatta det som framförs. I propositionen (s. 54) hänvisas till att utgångspunkten för människorättsbedömningen är att myndigheten i själva verket inte behöver behandla uppgifterna för att det ska vara fråga om ingripande i privatlivet, utan som ingripande ska anses det att myndigheten samlar in och sparar dem för senare användning (S och Marper mot Förenade kungariket, 4.12.2008, punkt 85). Enbart det att sådan lagstiftning existerar som gör det möjligt att hemligt observera kommunikationsförbindelser, ingriper i de rättigheter som artikel 8 i Europakonventionen garanterar parterna i kommunikationen och även potentiella parter (Klass mot Tyskland, 6.9.1978, Liberty m.fl. mot Förenade kungariket, 1.10.2008). Utskottet framhåller att denna princip är betydelsefull (se även t.ex. GrUU 14/2009 rd, s. 2/II och GrUU 33/2016 rd, s. 4).

Europadomstolen har i sin rättspraxis (särskilt Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006, punkt 95, Liberty m.fl. mot Förenade kungariket, 1.10.2008, punkt 59—60, Sacharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkt 229—230 och Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016, punkt 89) framhållit bland annat vikten av exakta och förutsägbara lagfästa definitioner av befogenhetsgrunder, strikt tolkning av nödvändighetskriteriet, objektiva grunder för rätten att erhålla data, förhandstillsyn utförd av domstol eller ett oberoende förvaltningsorgan, oberoende efterhandstillsyn och tillgång till rättsskydd genom domstol.

Exakta och förutsägbara lagfästa definitioner av befogenhetsgrunderna innebär enligt grundlagsutskottets uppfattning ett krav på exakta och noga avgränsade bestämmelser i lag. Rättsverkningarna av regleringen måste vara förutsägbara. Den enskilde måste, vid behov genom rättsligt bistånd, kunna förutsäga vilka följder en lag kan leda till för honom eller henne. Exempelvis uppfyller inte opublicerade interna myndighetsföreskrifter detta förutsägbarhetskrav.

I fråga om underrättelseverksamhet betyder det ovan sagda att minimikravet är att det i lag måste definieras vilka personer eller grupper av personer som kan bli föremål för underrättelseinhämtning, vilka förutsättningarna är för utövande av underrättelsebefogenheter och hur länge detta utövande får pågå, hur underrättelseverksamheten ska rapporteras och hur informationen ska utplånas. Det nödvändighetskrav som hänför sig till inskränkningar av de rättigheter som skyddas i ar-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

tikel 8 i Europakonventionen förutsätter å sin sida att inskränkningen motiveras av ett vägande samhälleligt behov, att ingripandet och det godtagbara målet som eftersträvas står i rätt proportion till varandra och att det finns relevanta och tillräckliga skäl för inskränkningen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning medför nödvändighetskravet också ett krav på en restriktiv tolkning i fråga om underrättelsebefogenheterna.

Europakonventionens artikel 13 föreskriver att var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning. Grundlagsutskottet menar att Europadomstolens praxis betyder att systemet måste tillhandahålla skydd mot godtycke också i de fall där grunden för underrättelseinhämtning är den nationella säkerheten.

Kontrollen i samband med hemliga medel för informationsinhämtning sker framför allt i tre faser: genom ett tillståndsförfarande som bygger på förhandskontroll, genom tillsyn under genomförandet av åtgärden och genom det rättskydd som tillhandahålls i efterhand. Till följd av syftet med underrättelseverksamheten kan förfarandet med förhandstillstånd eller tillsynen under genomförandet i regel inte göras känt för den som är föremål för åtgärden. Därför måste förfarandet i sig ge skydd mot godtycke. Av Europadomstolens praxis framgår att rättslig kontroll i domstol är det bästa sättet att säkerställa att kraven på självständig och opartisk kontroll uppfylls.

Det är enligt grundlagsutskottet positivt att propositionen innehåller särskilda arrangemang som anknyter till rättskyddet. Ett flertal av de metoder för underrättelseinhämtning som kraftigast inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheterna kräver tillstånd av domstol (teknisk avlyssning och optisk observation av personer som berövats sin frihet, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, platsspecifik underrättelseinhämtning i hemfridskyddade lokaler eller motsvarande platser, underrättelseinhämtning som avser datatrafik). Också bestämmelserna om meddelande om användning av metoder för underrättelseinhämtning utgör en viktig rättskyddsgaranti, trots att det är frågan om en skyldighet att i efterhand informera om inhämtning.

Grundlagsutskottet noterar dessutom att rättspraxis har utvecklats. Efter det att propositionen lämnades har Europadomstolen meddelat betydelsefulla avgöranden i en sektion angående skyddet för privatlivet (t.ex. Centrum för Rättvisa mot Sverige, 19.6.2018 och Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket, 13.9.2018).

I fallet Centrum för Rättvisa mot Sverige (19.6.2018) bedömde Europadomstolen den elektroniska signalspaningen i Sverige. Det var frågan om ett till arméns signalspaning hörande system för inhämtning av ospecificerad information i bulk. Inhämtningen var riktad mot datatrafik över Sveriges gränser och den var tidsmässigt begränsad till sex månader och förutsatte i regel tillstånd av domstol. I sitt avgörande granskade Europadomstolen den svenska nationella lagstiftningens tillgänglighet, signalspaningens område och varaktighet, bemyndigandet för verksamheten, metoderna för lagring, tillhandahållande, undersökning, användning, rapportering och utplåning av erhållna data, tillsynen över verkställandet av åtgärderna, rapporteringsförfarandet och rättsmedlen.



## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

Europadomstolen bedömde att regleringen var godtagbar med avseende på skyddet för privatliv enligt artikel 8. Avgörandet motiverades bland annat med att det krävs domstolstillstånd för att ingripa i kommunikationen och att tillstånd ges för högst sex månader. Europadomstolen framhöll att förekomsten av oberoende organ med tillsyn över underrättelseverksamheten talade för att systemet var godtagbart. Antalet rättsskyddsmekanismer kompenserade också för att föremålen för åtgärderna inte alltid informerades om underrättelseinhämtningen. I fråga om tillsynssystemet fäste domstolen uppmärksamhet vid dess oberoende och vid effekterna av de anmärkningar som framställts vid tillsynen.

I det svenska systemet har den övervakande ombudsmannen i princip närvaroplikt under domstolsförfarandet, tillgång till de relevanta dokumenten i ärendet och rätt att i domstolen yttra sig med anledning av dem. Enligt Europadomstolen kompenserar detta arrangemang delvis begränsningarna i insynen i domstolsförfarandet och domstolens beslut (punkt 137 och 138).

Europadomstolen motsätter sig inte kategoriskt användning av massövervakning (bulk interception regime). Domstolen anser att allvaret i de hot som kan avvärras, förmågan hos dem som står bakom hoten att inte avslöjas i datanätet och den oförutsägbara routningen av elektronisk kommunikation motiverar att användning av massövervakning för identifiering av hot mot den nationella säkerheten faller inom den nationella prövningsmarginalen. Europadomstolen har också anars ansett att de nationella myndigheterna har bred prövningsmarginal vid valet av metoder för att skydda den nationella säkerheten. För att förebygga missbruk understryker domstolen dock att regleringen av såväl riktade system som massövervakningssystem måste innehålla åtminstone de minimikrav som uppräknats ovan.

Domstolen fäster också särskild uppmärksamhet vid att den svenska regleringen och det svenska systemet fortgående har utvärderats och vid behov reviderats också i syfte att stärka integritetsskyddet (punkt 180).

I fallet Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket (13.09.2018) bedömde Europadomstolen Storbritanniens massövervakningssystem och inhämtning av information hos leverantörer av it-tjänster. Också i den domen anses massövervakning i sig vara tillåten och rentav nyttig i strävan att nå målen för underrättelseverksamheten ("bulk interception is a valuable means to achieve the legitimate aims pursued", punkt 386). Enligt domstolen innebar likväl genomförandet av systemet en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen. En central grund för bedömningen är den låga tröskeln för användning av metoder för informationsinhämtning (crime vs. serious crime) och bristen på förhandskontroll. Domstolen fäste också vikt bland annat vid att Storbritannien inte hade något självständigt arrangemang för tillsynen över sökkriterierna. Vidare ansåg Europadomstolen att insamlingen av data hos informationskällor som utnyttjades av journalister och de bristfälliga skyddsmekanismerna i det sammanhanget innebar en kränkning enligt Europakonventionens artikel 10 om yttrandefrihet.

Domstolen menade dock att de klagandes yrkanden på att övervakningen måste förutsätta en rimlig och grundad misstanke eller att föremålet för övervakningen ska underrättas om åtgärden inte är motiverad i ett system för massövervakning. Ett förfarande med förhandstillstånd är i sig dock inte tillräckligt, om förhandskontrollen de facto inte lyckas förhindra missbruk effektivt. Uppmärksamheten måste då riktas mot den faktiska verksamheten inom systemet, inklusive dess till-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

synssystem, och förekomsten av missbruk (punkter 317—320). Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det vid bedömningen väsentligt inte bara huruvida det finns lagstiftning på området utan också hur systemet fungerar i praktiken. Detta har väsentlig betydelse vid bedömningen av bestämmelserna om rättsskyddsmekanismer och tillsyns- och uppföljningssystem i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning. Utskottet kommer att bedöma huruvida tillsynsarrangemangen är tillräckliga i samband med behandlingen av de anknytande propositionerna för betänkande (GrUB 4/2018 rd, s. 9, se även RP 199/2017 rd och TKF 1/2018 rd). Utskottet framhåller dock att regleringens konsekvenser måste följas upp och framkomna missförhållanden åtgärdas på behörigt sätt. Nedan fäster utskottet särskilt uppmärksamhet vid propositionens bestämmelser om rättsskyddsmekanismer.

I domen i fallet Big Brother Watch fäste Europadomstolen uppmärksamhet också vid behovet av att begränsa offentligheten för material som anknyter till användningen av metoder för informationsinhämtning. Även om interna myndighetsföreskrifter som inte är tillgängliga för allmänheten inte uppfyller kravet på förutsägbarhet, finns det ingen skyldighet att offentliggöra alla detaljer. Det väsentliga är att inte hela systemet är dolt för allmänheten. Normerna och de offentliga delarna av systemet måste kunna skapa tillräcklig förutsägbarhet för att förhindra maktmissbruk (punkt 326). Det är också enligt grundlagsutskottet klart att förekomsten av tillsyn inte kan ersätta en exakt och noga avgränsad reglering i lag. Utskottet menar att det väsentliga är att regleringen av underrättelseystemet gör det möjligt att övervaka att informationsinhämtningen i varje enskilt fall och de därmed anknytande inskränkningarna av enskildas grundläggande fri- och rättigheter är effektiva och nödvändiga för att inhämta information i den aktuella situationen (se även GrUB 4/2018 rd, s. 8—9).

### *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna*

Enligt artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna 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 rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter 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 artikel 52.1 i rättighetsstadgan 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.

Regeringen har försökt klargöra Europadomstolens praxis med relevans för underrättelsebefogenheter, och grundlagsutskottet kan i huvudsak omfatta det som sägs i propositionen. Samtidigt vill utskottet peka på vissa detaljer i regleringen.

Enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Unionen har ingen behörighet när det gäller nationell säkerhet. Den na-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

tionella säkerheten har av hävd godtagits av EU-domstolen som en godtagbar grund för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter (t.ex. kommissionen mot Finland, C-284/05, punkt 45, 47 och 49).

Det betyder enligt grundlagsutskottet likväl inte att den nationella lagstiftaren får obegränsad behörighet. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som motiveras med den nationella säkerheten måste enligt uppgift till utskottet också i EU-rätten tolkas restriktivt. Enligt utskottets uppfattning är räckvidden för EU-rätten och därmed för rättighetsstadgan en EU-rättslig fråga, och medlemsstaterna har alltså inte behörighet att bestämma räckvidden för EU-rätten ens med hänvisning till den nationella säkerheten. En medlemsstat som åberopar den nationella säkerheten måste därför påvisa att det finns en objektiv grund för detta.

EU-domstolen behandlar som bäst en begäran om förhandsavgörande lämnad av Storbritanniens organ för underrättelsetillsyn (Investigatory Powers Tribunal) (31.10.2017) i ärendet Privacy International (C-623/17), som i synnerhet berör tolkningen av artikel 1.3 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation 2002/58 i fall där säkerhets- och underrättelsetjänster använder bulkinformation som de erhållit av tjänsteleverantörer. I begäran om förhandsavgörande frågas det också hur de nationella underrättelsemyndigheternas befogenheter att skydda den nationella säkerheten bör bedömas i ljuset av EU-domstolens förhandsavgöranden i fallen Tele2 och Watson. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kommer EU-domstolens förhandsavgörande att skapa klarhet i frågan om hur EU-rättens räckvidd och därmed också medlemsstaternas förhållande till rättighetsstadgan ska bestämmas i situationer med anknytning till den nationella säkerheten.

Till följd av tidpunkten för när propositionen lämnades har regeringen inte kunnat beakta avgörandet i målet Ministerio Fiscal (C-207/16, 2.10.2018.) Avgörandet gällde bland annat brott av en svårighetsgrad som ger myndigheten rätt att få uppgifter för utredningen. I avgörandet anser domstolen att myndigheters tillgång till identitetsuppgifter för innehavare av SIM-kort som aktiverats med en stulen mobiltelefon, såsom för- och efternamn och eventuellt adress, inte utgör ett så allvarligt ingrepp i personernas skydd för privatliv och personuppgifter att denna tillgång i samband med förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott måste begränsas till kampen mot allvarlig brottslighet.

I förhandsavgörandet konstateras dock med stöd i tidigare rättspraxis att om tillgången till uppgifter gör det möjligt att dra mycket precisa slutsatser om privatlivet för de personer vilkas uppgifter har lagrats — vilket innebär ett djupgående ingrepp i skyddet för privatlivet — kan ett allvarligt ingrepp i samband med förebyggande, utredning, upptäckt och lagföring av brott endast motiveras av syftet att bekämpa allvarlig brottslighet (punkt 54—56).

I sin praxis förhåller sig EU-domstolen annorlunda till så kallad massövervakning än vad Europadomstolen gör i sin praxis, som framhäver den nationella prövningsmarginalen. I propositionsmotiven (s. 67—70) konstateras att EU-domstolens rättspraxis särskilt har betonat att informationsinhämtningen ska vara tillräckligt riktad och specificerad. Enligt EU-domstolen kräver skyddet av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet att undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är strängt nödvändigt (dom i målet Digital Rights Ireland m.fl., punkt 52 jämte hänvisningar till rättspraxis). En lagstiftning som tillåter myndigheterna generell åtkomst till innehållet i elektroniska kommunikationer är enligt EU-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

domstolen alltså inte begränsad till vad som är strängt nödvändigt. En sådan lagstiftning kränker enligt domstolen det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet, som garanteras i artikel 7 i rättighetsstadgan (dom i målet Schrems, punkt 94, se även dom i målet Digital Rights Ireland m.fl., punkt 39).

Av relevans vid bedömningen av EU-domstolens praxis i fråga om massövervakning i förhållande till Europadomstolens praxis är att artikel 5.3 i rättighetsstadgan säger att Europakonventionen endast fastställer en miniminivå för skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna (se även EU-domstolens dom i målen Tele2 och Watson, punkt 129). På liknande sätt har utskottet framhållit att nivån på det grundlagsfästa skyddet för grundläggande rättigheter kan vara högre än den lägsta nivå som följer av människorättsförpliktelserna (GrUB 4/2018 rd, s. 9, GrUU 59/2017 rd, GrUU 43/2016 rd, GrUU 24/2016 rd, GrUU 59/2014 rd).

Enligt grundlagsutskottet följer det av det nödvändighetskrav som nämns i 10 § 4 mom. i grundlagen och som hör till de allmänna villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna att ingrepp i meddelandehemligheten måste vara så noga inriktade och avgränsade som möjligt. Utskottet konstaterade särskilt att 10 § 4 mom. i grundlagen inte möjliggör allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamhet (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Utskottet har fäst särskilt uppmärksamhet vid att en generell och ospecificerad åtkomst till meddelanden enligt domen i målet Schrems kränker det centrala innehållet i skyddet för privatlivet (se även GrUU 28/2016 rd). Omfattande, ospecificerad, långvarig och obegränsad lagring av data kombinerad med ospecificerad och obegränsad åtkomst till dessa data för myndigheter är också enligt utskottets tidigare praxis konstitutionellt problematisk med avseende på de nämnda grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (GrUU 20/2016 rd, GrUU 18/2014 rd). Att Europadomstolen i sin praxis framhållit att massövervakning omfattas av den nationella prövningsmarginalen utgör enligt grundlagsutskottet därför, och med hänsyn också till EU-domstolens rättspraxis, ingen grund för en från utskottets praxis avvikande bedömning av huruvida massövervakning är tillåten.

Grundlagsutskottet lägger också vikt vid att EU-domstolen i domen Tele2 och Watson ansåg att den nationella lagstiftningen måste vara grundad på objektiva kriterier som avgör under vilka omständigheter och på vilka villkor myndigheterna ska ges tillgång till uppgifter om abonnenter eller registrerade användare. Domstolen preciserade att i samband med bekämpning av brott kan tillgång i princip bara beviljas till uppgifter om personer som misstänks planera, begå eller ha begått ett allvarligt brott eller på något sätt vara inblandade i ett sådant brott. Domstolen ansåg dock att i särskilda fall, som när vitala intressen för nationell säkerhet, försvar eller allmän säkerhet hotas av terrorism, kan tillgång ges även till uppgifter om andra personer när det finns objektiva omständigheter som ger skäl att anta att de uppgifterna i ett konkret fall effektivt skulle kunna bidra till att bekämpa terrorism (punkt 119). Det står enligt utskottet likväl inte klart vilka de särskilda fall är i vilka hot mot den nationella säkerheten ger rätt att avvika från kravet på en koppling till brott. Det faller sig enligt utskottet naturligt att anta att dessa särskilda fall i EU-rätten avser undantag från huvudregeln och att begreppet därför måste tolkas restriktivt.

Utifrån det som sagts ovan framhåller grundlagsutskottet också nödvändighetskravets betydelse i regleringen av underrättelsebefogenheter. Det måste enligt utskottet påvisas att informationsinhämtningen och den inskränkning av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter som in-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

hämtningen innebär i varje enskilt fall är ett effektivt och nödvändigt sätt att inhämta information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten i situationen i fråga (se även GrUB 4/2018 rd, s. 7 och 8—9).

EU-domstolen har också understrukt vikten av rättsskydds- och tillsynsmekanismer i samband med underrättelseverksamhet. I domen Tele2 och Watson framhöll domstolen att det är väsentligt att behöriga nationella myndigheters tillgång till de lagrade uppgifterna i princip, utom i vederbörligen motiverade brådskande fall, är underkastad förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet och att domstolen meddelar sitt avgörande eller myndigheten fattar sitt beslut efter det att de behöriga nationella myndigheterna framställt en motiverad ansökan, vilket kan ske bland annat inom ramen för ett förfarande för förebyggande, avslöjande eller lagföring av brott (punkt 120).

Dessutom underströk domstolen uttryckligen i fallet Schrems att en lagstiftning i vilken det inte föreskrivs någon möjlighet för enskilda att använda rättsmedel för att erhålla tillgång till, rätta eller radera uppgifter som rör dem inte respekterar det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till effektivt domstolsskydd, vilken är stadfäst i artikel 47 i rättighetsstadgan. I artikel 47.1 i stadgan förutsätts att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. Domstolen betonade särskilt att möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är en grundförutsättning för en rättsstat.

Också grundlagsutskottet har ansett att det är särskilt väsentligt att i den aktuella omvärlden se till att rättssäkerheten och tillsynen är lämpligt ordnad (GrUB 4/2018 rd, s. 9, se även GrUU 20/2016 rd).

### ***Bedömning av befogenheterna inom underrättelseverksamhet***

#### *Allmänna bestämmelser*

I propositionen om civil underrättelseinhämtning föreslår regeringen att det i ett nytt 5 a kap. i polislagen införs bestämmelser om befogenheter inom civil underrättelseinhämtning, till den del det är frågan om befogenheter som polisen tidigare har kunnat utöva på grundval av brott. Hit hör enligt föreslagna 5 a kap. 2 § 1 mom. följande metoder för underrättelseinhämtning: teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och styrd användning av informationskällor. Den i konstitutionellt hänseende viktigaste befogenheten inom civil underrättelseinhämtning anknyter till underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Bestämmelser om detta finns i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

Utskottet vill inskräpa att tillsynen är exceptionellt viktig när det gäller civil underrättelseinhämtning. Enligt utskottets uppfattning kan lagen om civil underrättelseinhämtning inte stiftas utan att det samtidigt säkerställs en effektiv tillsyn över underrättelseverksamheten. Utan effektiv tillsyn

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

kan myndigheter inte ges befogenheter som så djupgående ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna som regeringen föreslår i propositionen.

Grundlagsutskottet vill dessutom fästa uppmärksamheten vid att när sådana befintliga befogenheter som stiftats för att polisen ska kunna utreda brott anvisas för andra ändamål, måste också innehållet i befogenheterna granskas. Exempelvis bevisprovokation genom köp har i utskottets praxis karakteriserats som en okonventionell befogenhet, som innebär att polisen ges rätt att utan tjänsteansvar bryta mot vissa straffrättsliga förbud. Utskottet har understrukit att en sådan myndighetsverksamhet i sig är konstitutionellt relevant med avseende på principen om förvaltningens lagbundenhet. Relevant i fråga om bevisprovokation genom köp är att principen bland annat kan anses innebära att en offentlig myndighet inte utan synnerligen vägande skäl och exakt angivna förutsättningar får ges nya befogenheter att utföra uppgifter som annars är straffrättsligt straffbara även om de utförs av en myndighet (GrUU 5/1999 rd, s. 5/I). Enligt den definition som bedömdes i samband med en ändring av polislagen 1999 avses med bevisprovokation genom köp ett köpeanbud som avges för att förhindra eller avslöja innehav av eller handel med ett föremål, ett ämne eller egendom som innehas olagligen, för att förhindra eller avslöja olaglig framställning av ett föremål, ett ämne eller egendom, för att finna ett sådant föremål, ett sådant ämne eller sådan egendom som avses ovan eller för att återta vinningen av ett brott (se RP 34/1999 rd, s. 28).

I föreslagna 5 a kap. 20 § i polislagen föreskrivs det om beslut om bevisprovokation genom köp vid civil underrättelseinhämtning. I motiven till bestämmelsen (s. 204) hänvisas det till att det kan vara fråga om bevisprovokation genom köp av exempelvis sådana produkter med dubbel användning som det inte är straffbart att inneha, men att det med tanke på den nationella säkerheten är nödvändigt att använda bevisprovokation genom köp. Enligt grundlagsutskottets uppfattning verkar det som om bestämmelserna om bevisprovokation genom köp täcker också sådana normala civilrättsliga rättshandlingar som inte är problematiska med tanke på laglighetsprincipen och för vilka det inte kan påvisas något konstitutionellt behov av att reglera och bedöma dem som okonventionella. Förvaltningsutskottet bör noggrant utreda vilka slags åtgärder som ska kunna vidtas på grundval av bestämmelserna om bevisprovokation genom köp och vid behov förtydliga bestämmelserna.

Föremålen för underrättelseverksamheten

Grundlagsutskottet har understrukit att den inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter som avses i 10 § 4 mom. måste tolkas restriktivt. Utskottet framhöll att inhämtning av information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten bara kan gälla ”inhämtning av information om sådan verksamhet som till sin natur kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten” och att ”uttömmande bestämmelser [bör] utfärdas genom lag om befogenhetsfördelningen när det gäller verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten” (GrUB 4/2018 rd, s. 8).

I 5 a kap. 1 § i förslaget till polislagen finns bestämmelser om skyddspolisens inhämtande och nyttjande av information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjas samt för att andra myndigheter ska kunna utföra de lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten (civil underrättelseinhämtning). I bestämmelsen om tillämpningsområde nämns inte att endast situationer där det är frågan om ett allvar-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

ligt hot kan bli föremål för underrättelseinhämtning. Bestämmelsen bör preciseras redan till följd av ordalydelsen i 10 § 4 mom. i grundlagen.

Föremålen för underrättelseinhämtning definieras på samma sätt i 3 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 5 a kap. 3 § i polislagen. Bestämmelserna innehåller en förteckning över de föremål för civil underrättelseinhämtning om vilka information får inhämtas med hjälp av metoder för underrättelseinhämtning. De föremål som nämns i förteckningen kan i sig anses utgöra allvarliga hot. Den föreslagna regleringen måste dock bedömas uttryckligen utifrån bestämda förutsättningar, nämligen att det i lag ska föreskrivas uttömmande om befogenhetsfördelningen, att begreppet nationell säkerhet måste tolkas restriktivt och att allvarlighetsgraden i fråga om hotet måste vara hög (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Vidare har utskottet framhållit vikten av att beakta de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna vid tolkningen av den nya inskränkingsgrunden i 10 § 4 mom. i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Av dessa grunder för den konstitutionella bedömningen följer att det måste fästas särskild uppmärksamhet vid att föremålen för den civila underrättelseinhämtningen är noga avgränsade och exakt definierade.

De föreslagna bestämmelserna är inte helt problemfria med tanke på de villkor som grundlagsutskottet poängterat. I punkterna 5 och 10 i bestämmelsen nämns i och för sig hot ("hotar"), men utan en bestämning som anger allvar. Grundlagsutskottet menar att dessa punkter måste preciseras så att det krävs att hoten är allvarliga. Förvaltningsutskottet bör också se till att bestämmelserna är symmetriska: i föreslagna punkt fem föreskrivs det om verksamhet som hotar den demokratiska samhällsordningen, medan det i punkt 11 endast talas om verksamhet som hotar samhällsordningen.

I lagstiftningstekniskt avseende vill grundlagsutskottet fästa förvaltningsutskottets uppmärksamhet vid att uttrycket "får inhämtas" i början av 3 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 5 a kap. 3 § i polislagen inte är lyckat, eftersom det refererar till förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik, om vilka det föreskrivs i 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 5 a kap. 4 § i polislagen. Utskottet menar att det vore bättre att det i de förstnämnda paragraferna konstateras att föremål för civil underrättelseinhämtning är de verksamheter som där anges, och att det i bestämmelserna om förutsättningar uttömmande föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning.

### Allmänna principer

Vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik gallras information i datatrafiken ut under en viss tid med hjälp av vissa sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp. Det är alltså frågan om en metod för underrättelseinhämtning som tämligen konkret ingriper i skyddet för förtroliga meddelanden. Vid bedömningen av huruvida detta är godtagbart måste extra stor vikt läggas inte bara vid de krav som grundlagen ställer utan också vid de internationella människorättsförpliktelser som är bindande för Finland. Med tanke särskilt på detta menar grundlagsutskottet att det inte är korrekt att det i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik inte ingår bestämmelser om det slag av allmänna principer som ska följas vid underrättelseinhämtning och

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

som finns i 1 kap. i polislagen och även i 5—8 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet.

Grundlagsutskottet anser att det i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik, på samma sätt som i 1 kap. i polislagen, bör ingå normer om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet. Med tanke på den risk för profilering som underrättelseinhämtningen är förknippad med är det också nödvändigt att i lagen ta in ett uttryckligt och korrekt formulerat förbud mot diskriminering. En sådan bestämmelse måste fogas till förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik för att förslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet understryker dessutom att de allmänna principerna bör vara enhetliga i såväl lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik som lagen om militär underrättelseverksamhet och polislagen (se även GrUU 10/2016 rd, s. 3). Det är viktigt också för att undvika kontradiktoriska slutsatser.

Grundlagsutskottet menar att den som vill åberopa den nya inskränkingsgrunden också är skyldig att lägga fram tillräckliga skäl och påvisa att informationsinhämtningen i varje enskilt fall och de därmed anknytande inskränkningarna av enskildas grundläggande fri- och rättigheter är effektiva och nödvändiga för att inhämta information i den aktuella situationen (se GrUB 4/2018 rd). Utskottet framhåller att det alltid är den civila underrättelsemyndigheten som är skyldig att påvisa att en civil underrättelseåtgärd är förenlig med de allmänna principerna i varje enskilt fall. Underrättelsemyndigheten är också annars skyldig att lägga fram tillräckliga motiveringar för att en underrättelseåtgärd uppfyller de lagfästa kraven. Enligt utskottets uppfattning finns det anledning att uttryckligen i lagen föreskriva mer detaljerat om myndighetens skyldighet att påvisa att informationsinhämtningen i varje enskilt fall är effektiv och nödvändig. I det nu aktuella sammanhanget är de bestämmelser och principer som begränsar befogenhetsutövningen av synnerligen central betydelse. Att dessa bestämmelser och principer formuleras så exakt och entydigt som möjligt skapar förutsättningar för en faktisk tillämpning av dem.

### Allmänna förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning

I föreslagna 5 a kap. 4 § i polislagen föreskrivs det om förutsättningar för användning av metoder för underrättelseinhämtning. Enligt 1 mom. är ett allmänt villkor för användning av metoder för civil underrättelseinhämtning att man genom den med fog kan antas få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Bestämmelserna om metoder för civil underrättelseinhämtning i föreslagna 5 a kap. i polislagen innehåller i huvudsak endast bestämmelser om beslutsfattandet i ärenden gällande underrättelseinhämtningsmetoder, eftersom 5 a kap. i praktiken främst reglerar de till underrättelseinhämtningen relaterade förutsättningarna för användning av de metoder som avses i 5 kap. i polislagen, och 5 kap. i sig redan innehåller definitioner av de nämnda metoderna (se t.ex. RP 202/2017 rd, s. 122). Det betyder också att de särskilda förutsättningarna för användning av de nämnda metoderna i praktiken är beroende av den tämligen knappa regleringen i 5 a kap. 4 § 2 mom. i polislagen.



## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

De nya befogenheter som enligt propositionsmotiven tillåter de mest djupgående ingreppen i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden nämns i 5 a kap. 4 § 2 mom. En förutsättning för deras del är att man med fog kan anta att de har en synnerligen viktig betydelse när det gäller att få uppgifter om verksamhet som avses i 1 mom. I bestämmelsen nämns inte teleövervakning eller inhämtande av basstationsuppgifter. Grundlagsutskottet noterar för det första att motsvarande bestämmelse i 11 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet också tar upp teleövervakning. För det andra påpekar utskottet att denna utformning av bestämmelserna innebär att fastställandet av tröskeln för utövande av befogenheterna blir beroende enbart av det tämligen allmänt formulerade 4 § 1 mom. Av de skäl som följer av 10 § i grundlagen bör förvaltningsutskottet överväga att foga de nämnda befogenheterna till 4 § 2 mom.

En allmän förutsättning för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik är enligt 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik att det med fog kan antas att man genom den kan få information om sådan verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtning som avser datatrafik och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Enligt propositionsmotiven (s. 132, 248) förutsätter all underrättelseinhämtning som avser datatrafik att ”verksamhetens resultat motiverats” eller att det finns ”en motiverad förväntan på resultat”. Om användningen av sökbegrepp för underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte gäller enbart en främmande stats eller därmed jämförbar aktörs datatrafik är enligt 2 mom. ett villkor dessutom att underrättelseinhämtningen kan antas vara nödvändig på grund av den verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtningen och som utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Grundlagsutskottet har med enfass framhåvt (GrUB 4/2018 rd, s. 8—9) det krav på nödvändighet som är förenat med 10 §:n 4 mom. i grundlagen. Utskottet konstaterade att en inskränkning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är tillåten bara om det inte är möjligt att inhämta information genom mindre ingrepp. Av detta följer enligt utskottets uppfattning att det måste ställas upp ett nödvändighetskrav som allmän förutsättning för underrättelseverksamheten. Ett sådant tillägg till 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och 5 a kap. 4 § i polislagen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Att ställa upp nödvändighet som ett allmänt krav för användning av metoder för underrättelseinhämtning utgör enligt grundlagsutskottets uppfattning ett uttryck för det proportionalitetskrav som ställs på utövning av befogenheter inom underrättelseinhämtning och för att regleringens natur lösgjorts från kravet på misstanke om brott. Underrättelseverksamhetens särprägel och den föreslagna regleringens stora räckvidd talar för att 4 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik preciseras också på så sätt att det till förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning fogas ett krav på att den information som kan antas inhämtas är viktig. Därigenom kan också användningen av metoderna för underrättelseinhämtning inriktas bättre och med beaktande av proportionalitetsprincipen. Av det krav på exakthet som ingår i de allmänna förutsättningarna för inskränkningar följer enligt utskottets mening att det till lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik bör fogas en definition av statlig aktör eller en med en sådan jämställbar aktör, på samma sätt som i 9 § 10 punkten i den föreslagna lagen om militär underrättelseverksamhet. För att de förutsättningar som ställs upp för användning av metoder för underrättelseinhämtning bättre ska ge uttryck för skillnaden mellan dessa me-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

toder och hemliga metoder för inhämtande av information samt hemliga tvångsmedel, bör också 5 a kap. 4 § 1 mom. preciseras så att den information som man kan få genom föremålet för civil underrättelseinhämtning är viktig.

### *Metoder för underrättelseinhämtning*

En betydande del av de metoder för underrättelseinhämtning som föreslås för underrättelsemyndigheterna motsvarar de hemliga metoderna för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen. I polislagen ges polisen befogenhet att använda dessa metoder för att förhindra eller avslöja brott eller avvärja en fara. Befogenheterna har dock i huvudsak med samma innehåll tagits till ny användning i den civila och den militära underrättelseverksamheten. De nämnda befogenheterna har visserligen införts med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2010 rd), men av det följer inte att de utan problem kan överföras på underrättelsemyndigheterna utan en koppling till misstanke om brott. Grundlagsutskottet anser att utgångspunkten måste vara att underrättelsebefogenheterna ska utformas med hänsyn till samma krav på respekt för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som gäller för polislagens hemliga metoder för inhämtande av information.

I underrättelseverksamhet kan de nuvarande hemliga metoderna för inhämtande av information användas för civil underrättelseinhämtning avsevärt längre än enligt den gällande regleringen av befogenheterna. Grundlagsutskottet framhåller behovet av att i lag föreskriva om befogenheternas varaktighet.

Regeringen föreslår att vissa metoder enligt föreslagna 5 a kap. i polislagen ska kunna riktas också mot grupper av personer. Det gäller systematisk observation enligt 9 §, teknisk avlyssning enligt 11 § och optisk observation enligt 12 §. Dessutom ska täckoperationer vid civil underrättelseinhämtning enligt 17 och 18 § kunna riktas mot en grupp av personer om den är tillräckligt specificerad. I bestämmelserna anges inte vad som avses med en grupp av personer eller kriterierna för en grupp av personer. Enligt propositionsmotiven (s. 195) ska en grupp av personer bestå av minst tre personer, och dessa personer ska under en viss tid utgöra en strukturerad grupp som handlar i samförstånd eller åtminstone har ett gemensamt mål. Av motiven (s. 196) framgår vidare att användningen av en metod i första hand ska riktas mot en viss person, i enlighet med principen om minsta olägenhet i 1 kap. 4 § i polislagen. Avsikten verkar således vara att användningen av en underrättelsemetod riktad mot en grupp av personer är sekundär jämfört med användningen av en metod riktad mot en person.

Det finns anledning att i lagen mer precist definiera vad som avses med en grupp av personer och vilka kriterierna är för att anse att vissa personer utgör en grupp. De kriterier som anges i propositionsmotiven erinrar om de kriterier som i 6 kap. 5 § 2 mom. i strafflagen anges för en organiserad kriminell sammanslutning. Med hänsyn till kraven på noggrann avgränsning och exakthet är det motiverat att i 5 a kap. i polislagen införa en motsvarande definition av grupp av personer.

Den i motiven påtalade sekundära karaktären hos underrättelseverksamhet som riktas mot en grupp av personer framgår inte heller av lagtexten. Grundlagsutskottet menar att underrättelseinhämtningen ska göra intrång på meddelandehemligheten så riktat och begränsat som möjligt (GrUB 4/2018 rd, s. 8). För att säkerställa att underrättelseverksamheten inriktas korrekt är det

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

enligt utskottet motiverat att det i de ifrågavarande bestämmelserna uttryckligen nämns att underrättelseinhämtning riktad mot en grupp av personer är sekundär.

Enligt gällande 5 kap. 11 § 2 mom. polislagen kan polisen beviljas tillstånd att inhämta basstationsuppgifter som är relevanta för förhindrande av brott som avses i 8 § 2 punkten i samma kapitel (brott som berättigar till teleövervakning). Inhämtande av basstationsuppgifter som hemlig metod för att inhämta information omfattas av den allmänna förutsättningen enligt 5 kap. 2 § 1 mom., det vill säga att man genom metoden kan antas få information som behövs för förhindrande, avslöjande eller avvärjande av risk för brott.

I förslaget till 5 a kap. 8 § i polislagen uppställs inga särskilda villkor för inhämtande av basstationsuppgifter som metod för underrättelseinhämtning. Metoden berörs endast av den allmänna förutsättningen enligt 4 § 1 mom. i samma kapitel ("att det med fog kan antas att man genom metoden kan få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten"). Uppenbarligen kan alltså inhämtande av basstationsuppgifter som en metod för underrättelseinhämtning i praktiken användas för inhämtande av alla slags basstationsuppgifter. Det finns anledning att till denna del precisera bestämmelserna så att de endast gäller uppgifter som är viktiga eller synnerligen viktiga för genomförandet av underrättelseuppdraget.

Enligt föreslagna 5 a kap. 8 § 2 mom. i polislagen ska tillstånd för inhämtande av basstationsuppgifter beviljas för en viss tidsperiod, men den maximala tiden anges inte i lagen. Europadomstolen har dock i sin praxis angående underrättelsemetoder förutsatt att användningen av metoderna begränsas i tiden (se t.ex. Centrum för Rättvisa mot Sverige, 19.6.2018, punkt 103). Av skäl som följer av 10 § i grundlagen måste bestämmelsen preciseras så att den föreskriver om befogenhetens maximala varaktighet. Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Skyddspolisen har enligt föreslagna 5 a kap. 31 § i polislagen rätt att vid civil underrättelseinhämtning kopiera ett brev eller en annan försändelse innan den anländer till mottagaren. I föreslagna 32 § i samma kapitel föreskrivs om kvarhållande av försändelser för kopiering, och i föreslagna 33 § om beslut om kopiering.

De föreslagna bestämmelserna har betydelse med avseende på skyddet för förtroliga meddelanden i 10 § i grundlagen. Grundlagen ger var och en rätt till konfidentiell kommunikation utan att utomstående får information om innehållet i konfidentiella meddelanden som han eller hon skickar eller tar emot. Detta innebär bland annat ett skydd mot att brev eller andra slutna försändelser öppnas eller förstörs (GrUU 59/2006 rd, s. 2/I, GrUU 30/2001 rd, s. 2/I).

I de nu föreslagna bestämmelserna uppställs för kopiering av försändelser inga andra krav än den allmänna förutsättningen enligt 5 a kap. 4 § 1 mom., det vill säga att det med fog kan antas att man genom metoden kan få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Med hänsyn till det nödvändighetskrav som ansluter till inskränkning av hemligheten för förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen är villkoren för kopiering av försändelser bristfälliga. Villkoren för användning av metoden måste alltså preciseras, vilket kan göras bland annat genom att det till lagen fogas en all-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

män bestämmelse om ett nödvändighetskrav för utövande av befogenheterna. Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Beslut om kopiering ska enligt föreslagna 5 a kap. 33 § i polislagen fattas av en tjänsteman vid skyddspolisen. Grundlagsutskottet anser det motiverat att beslut om kopiering — möjligen med undantag av brådskande fall — hänförs till domstol.

Europadomstolen har utgått från att domstolskontroll är den bästa garantin för en korrekt och objektiv användning av metoder för underrättelseinhämtning och för att undvika godtycklig användning och inriktning av metoderna. Det talar för att beslut om användning av metoder för civil underrättelseinhämtning anförtros en oberoende domstol. Grundlagsutskottet fäster särskild uppmärksamhet vid förslagen till 18 § och 20 § i samma kapitel, enligt vilka chefen för skyddspolisen i stället för en domstol ska besluta om en täckoperation vid civil underrättelseinhämtning och om bevisprovokation genom köp. Det är en olämplig lösning som inte heller i tillräcklig grad tar hänsyn till de grundrättighets- och människorättsaspekter som anknyter till användningen av metoderna. Utskottet har ansett det befogat att låta domstolen avgöra om det finns förutsättningar för en täckoperation eller för bevisprovokation genom köp (GrUU 66/2010 rd, s. 9/II). Grundlagsutskottet anser att det också i fråga om underrättelseverksamhet är motiverat att beslut om täckoperationer och bevisprovokation genom köp anförtros domstolen.

### *Underrättelseinhämtning som avser datatrafik*

Enligt 2 § i lagförslag 2 avses med underrättelseinhämtning som avser datatrafik tekniskt inhämtande av information som utförs på datatrafik över Finlands gräns i kommunikationsnätverk och grundar sig på automatiserad avskiljning av data samt behandling av denna information. Den gränsöverskridande karaktären framhävs i 12 § om förbud mot underrättelseinhämtning, där det sägs att underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte får riktas mot ett meddelande vars avsändare och mottagare befinner sig i Finland, samt i 15 § om skyldighet att utplåna information. Grundlagsutskottet noterar att lagförslaget helt korrekt begränsar underrättelseinhämtningen till att gälla endast datatrafik som överskrider Finlands gräns.

I 3 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreskrivs det visserligen uttömmande om föremålen för underrättelseinhämtning som avser datatrafik, men lagförslaget klargör i övrigt inte hur riktad underrättelseinhämtningen som avser datatrafik i själva verket är. Enligt 5 § 1 mom. i lagförslaget inriktas underrättelseinhämtningen ”med hjälp av automatiserad avskiljning av datatrafiken”. Den automatiserade avskiljningen baserar sig på användningen av sådana sökbegrepp som godkänts i ett förfarande enligt 7 eller 9 §. I 7 § i lagförslaget föreskrivs om tillstånd av domstol för underrättelseinhämtning som avser datatrafik och i 9 § om beslutsförfarandet i brådskande situationer. Enligt propositionsmotiven (s. 249) ska vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik sökbegrepp användas bara på datatrafik som äger rum i en bestämd del av kommunikationsnätet. Bestämmelserna anger dock inte på något sätt hur stor del av kommunikationsnätet avgränsningen gäller. Det är dessutom frågan om en sådan teknisk omständighet om vilken den domstol som beslutar om användning av en metod för underrättelseinhämtning inte nödvändigtvis har särskilt detaljerad eller exakt kunskap. Grundlagsutskottet framhåller att det i propositionsmotiven (s. 256) sägs att det till den civila underrättelse-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

myndighetens skyldigheter hör att i sitt yrkande om tillstånd så exakt som möjligt specificera den del av kommunikationsnätet som yrkandet gäller.

Grundlagens 10 § 4 mom. möjliggör inte allmän, oriktad och heltäckande övervakning av data- trafik i underrättelseverksamhet (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Detta förbud följer också av de allmän- na förutsättningarna för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter. Ett lagfäst förbud är ägnat att förtydliga de gränser för underrättelseinhämtning avseende datatrafik som nu endast nämns i propositionsmotiven. Dessutom konkretiserar det på ett sätt som är avgörande för dom- stolens utövande av beslutsmakt och för praxis inom underrättelseverksamheten de grundläggande krav som särskilt i EU:s rättighetsstadga ställs på skyddet för förtroliga meddelanden. Till följd av frågans betydelse måste det i det nu aktuella sammanhanget till lagen fogas en uttrycklig be- stämmelse med ett förbud mot allmän och oriktad övervakning av datatrafik. En sådan allmän be- stämmelse måste fogas till förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Att underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska utgöra en sistahandsåtgärd vid underrät- telseinhämtning som inte riktas enbart mot en statlig aktör framgår av nödvändighetskravet i 4 § 2 mom. i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Enligt detaljmoti- ven till bestämmelsen (s. 249) avses med den nödvändighet som föreslås som villkor för an- vändningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik att användningen är en sistahands- åtgärd, det vill säga att inhämtande av information på annat sätt inte är möjligt eller exempelvis skulle kräva väsentligt mera resurser eller fördröja underrättelseinhämtningen. Grundlagsutskot- tet anser att det i ett så exceptionellt regleringssammanhang vore befogat att på det sätt som anges i motiven föreskriva att underrättelseinhämtning som avser datatrafik är en metod för underrät- telseinhämtning som tillämpas i sista hand.

I lagförslaget om underrättelseinhämtning avseende datatrafik anges inte vad som avses med sök- begrepp eller en mängd sökbegrepp. Enligt 5 § 2 mom. i lagförslaget får ett sökbegrepp som be- skriver innehållet i ett meddelande användas endast i vissa exceptionella situationer. Begreppet sökbegrepp är av högsta vikt vid inriktningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Det måste därför, och med hänsyn till kravet på noggrann avgränsning och exakthet samt de grundrättighets- och människorättsaspekter som anknyter till underrättelseinhämtning som avser datatrafik, föreskrivas om grunderna för ett godtagbart sökbegrepp. Det samma gäller enligt ut- skottets mening också uttrycket ”kategorier av sökbegrepp” i 7 § i samma lagförslag.

Nödvändighetskravet i 10 § 4 mom. i grundlagen betyder att en inskränkning av skyddet för hem- ligheten i fråga om förtroliga meddelanden är tillåten endast om det inte är möjligt att inhämta in- formation genom mindre ingrepp, dels att informationsinhämtningen gör intrång på meddelande- hemligheten så riktad och begränsad som möjligt (GrUB 4/2018 rd, s. 8 och RP 198/2017 rd, s. 38—39). I propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 286) är nödvändighetskravet kopplat till att föremålen för civil underrättelseinhämtning anges i lagen på ett uttömmande sätt. Nöd- vändigheten måste dock också bedömas mot de villkor som ställs upp för användning av metoder för underrättelseinhämtning, vilket i vissa enskilda fall bör påverka bedömningen av användning av en metod för underrättelseinhämtning (se även GrUB 4/2018 rd, s. 8—9).

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

### *Utlämnande av underrättelseuppgifter i vissa fall*

I 5 a kap. 44 § i polislagen ska det enligt förslaget föreskrivas om utlämnande av information som erhållits vid civil underrättelseinhämtning för brottsbekämpning. I propositionsmotiven (s. 225) sägs att det är frågan om bestämmelser om en slags brandvägg. Utgångspunkten är att information som erhållits genom underrättelsebefogenheter inte får användas för andra ändamål än att skydda den nationella säkerheten. Brandväggsbestämmelsen gäller enligt motiven vid vissa undantag från bundenheten till ett användningsändamål.

Grundlagsutskottet har nyligen i detalj granskat bestämmelser om användningen av överskottsinformation. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis uppställt avsevärda begränsningar för utnyttjandet av överskottsinformation och understrukt att denna typ av information endast kan användas för att förhindra eller avslöja brott för vars utredning man skulle ha fått använda det tvångsmedel genom vilket informationen har fåtts eller för utredning av brott för vars utredning det hade kunnat beslutas om det ifrågavarande tvångsmedlet (GrUU 66/2010 rd, s. 10 och GrUU 67/2010 rd, s. 4—5). Utskottet har sedermera preciserat sin ståndpunkt i fråga om utnyttjande av överskottsinformation och ansett att överskottsinformation under vissa förutsättningar kan tillåtas i vidare utsträckning för utredning av brott som överskrider en bestämd grovhetsgrad (GrUU 32/2013 rd, s. 6—7). Utgångspunkten är att all överskottsinformation som fåtts genom i sig lagliga tvångsmedel inte utan begränsning kan användas för utredning av vilket som helst brott (GrUU 32/2013 rd, s. 6/II).

Den föreslagna regleringen påminner om regleringen i fråga om överskottsinformation, även om det i propositionen (s. 100) sägs att polislagens reglering av användning av överskottsinformation inte är lämplig som förebild för regleringen av brandväggsbestämmelsen. Grundlagsutskottet menar att det i bestämmelserna och motiven till dem förblir oklart varför regleringen inte konstruerats i enlighet med bestämmelserna om överskottsinformation i 10 kap. 55 och 56 § i tvångsmedelslagen och i 5 kap. 53—55 § i polislagen. Bestämmelserna om användning av överskottsinformation i polislagen och tvångsmedelslagen bygger på en modell enligt vilken överskottsinformation får användas vid utredning av brott när informationen gäller ett sådant brott för vars förhindrande det skulle ha varit tillåtet att använda det tvångsmedel som har använts då informationen har fåtts (5 kap. 54 § 1 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 1 mom. i tvångsmedelslagen). Överskottsinformation får dock också användas, om användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet och om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller det är fråga om något av de brott som uttryckligen nämns i bestämmelserna (5 kap. 54 § 2 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 2 mom. i tvångsmedelslagen). Överskottsinformation får dessutom alltid användas för förhindrande av brott, för inriktning av förundersökningsmyndighetens verksamhet och som en utredning som stöder det att någon är oskyldig (5 kap. 54 § 4 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 4 mom. i tvångsmedelslagen).

Bestämmelserna i föreslagna 5 a kap. i polislagen kan till denna del anses vara delvis problematiska, eftersom det inte framgår hur de förhåller sig till bestämmelserna om användning av överskottsinformation. Vid bedömningen av regleringen måste enligt grundlagsutskottets uppfattning uppmärksamhet fästas för det första vid att underrättelseverksamhet till sin karaktär är annorlunda än användning av hemliga metoder att inhämta information enligt polislagen eller användning

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

av hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen. Det betyder att frågan om bundenheten till ett användningsändamål accentueras när man bedömer regleringen om eventuell överskottsinformation eller information som påminner om sådan. Till den här delen kan situationen i någon mån jämföras med den bedömning som gjordes under riksdagsbehandlingen av propositionen om vittnesskyddsprogram. Grundlagsutskottet framhöll då vikten av ändamålsbundenhet vid utnyttjandet av överskottsinformation (GrUU 33/2014 rd, s. 4/I; se även LaUU 15/2014 rd, s. 3/I och FvUB 38/2014 rd, s. 4—5).

Med tanke på skillnaderna mellan underrättelseverksamhet respektive utredning och avvärjande av brott bör det enligt grundlagsutskottet särskilt säkerställas att regleringen inte öppnar möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel. I det här avseendet är propositionsmotiven delvis mycket problematiska och står i konflikt med de föreslagna bestämmelserna. Enligt motiven kan information ”som ska lämnas ut till den behöriga myndigheten [...] ha att göra med förhindrande av brottet, men också med avslöjande av det eller exempelvis med att fastställa tröskeln för när en förundersökning ska inledas.” I ljuset av grundlagsutskottets praxis får information i samband med ringa brott inte på det sätt som avses i motiven lämnas ut för att fastställa tröskeln för när en förundersökning ska inledas.

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis förhållit sig avvisande till lagstiftning som tillåter utnyttjande av överskottsinformation för utredning av andra, mindre allvarliga brott än sådana som motiverar respektive teletvångsmedel. Utskottet har ansett att detta indirekt innebär en uppluckring av begränsningarna för användning av teletvångsmedel (GrUU 32/2013 rd, s. 6/II, GrUU 33/2014 rd, s. 4/I).

Föreslagna 5 a kap. 44 § i polislagen och 17 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik kan bedömas på samma sätt. Av betydelse vid denna bedömning är också att information som påminner om den överskottsinformation som avses i polislagen och tvångsmedelslagen erhålls vid underrättelseverksamhet på ett sätt som eventuellt ingriper i sådana personers integritet som inte berörs av underrättelseuppdraget utan att de är medvetna om det (se även GrUU 33/2014 rd, s. 4/I). Av betydelse är också den aspekten att underrättelseverksamheten, som skiljer sig från brottsutredning, inte bör regleras så att den öppnar faktiska möjligheter att kringgå eller uppluckra de villkor som i polislagen och tvångsmedelslagen ställts upp för användning av hemliga metoder för inhämtande av information och hemliga tvångsmedel.

Den föreslagna regleringen, där skyddspolisen enligt egen prövning får lämna ut information som stöder det att någon är oskyldig eller får avstå från att lämna ut sådan information, är inte helt lämplig med avseende på grundlagens 21 § om rättvis rättegång. En myndighet bör i princip vara skyldig att lämna ut information som stöder det att någon är oskyldig. Grundlagsutskottet menar dock att denna skyldighet ger anledning att i vidare omfattning granska de bestämmelser som anknyter till detta.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

### *Förbud mot underrättelseinhämtning, utplåning av underrättelseinformation och underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning*

Enligt 12 § i förslaget till lag om underrättelseinhämtning avseende datatrafik får underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte riktas mot ett meddelande vars avsändare och mottagare befinner sig i Finland eller mot sådana uppgifter som avsändaren, mottagaren eller den som lagrat informationen har skyldighet eller rätt att vägra vittna med stöd av rättegångsbalken. Grundlagsutskottet menar att det utifrån bestämmelsens ordalydelse inte framgår klart att exempelvis kommunikation mellan en brottsmisstänkt och dennes biträde i sin helhet omfattas av förbudet mot underrättelseinhämtning på samma sätt som det omfattas av förbudet mot avlyssning enligt 10 kap. 52 § i tvångsmedelslagen. Förvaltningsutskottet måste säkerställa att förbudet mot underrättelseinhämtning inte är mer begränsat än i tvångsmedelslagen.

Regeringen föreslår att det i föreslagna 5 a kap. 45 § i polislagen och 15 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreskrivs om utplåning av information som fås genom underrättelseinhämtning. Informationen får dock bevaras och lagras, om detta behövs i fall som avses i 5 a kap. 44 § i polislagen. I den paragrafen föreskrivs det om utlämnande av information för brottsbekämpning.

Föreslagna 5 a kap. 45 § i polislagen och 15 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik är enligt grundlagsutskottet problematiska, eftersom de tillåter bevarande och lagring av information utan någon begränsning i tiden. Bestämmelserna måste enligt utskottet kompletteras med en skyldighet att regelbundet bedöma huruvida informationen längre behövs.

I föreslagna 5 a kap. 47 § i polislagen föreskrivs om underrättelse om användning av metod för underrättelseinhämtning och i 20 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik om underrättelse om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt nämnda 20 § gäller skyldigheten att lämna underrättelse om underrättelseinhämtning som avser datatrafik endast i situationer där innehållet i ett meddelande eller i lagrad information har klarlagts manuellt. Förslaget betyder att underrättelseskyldighet aldrig skulle föreligga enbart på grundval av behandling av meddelandens identifieringsuppgifter, även om denna behandling sker manuellt. Det föreligger ingen skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning som avser datatrafik i det fall att informationen har utplånats med stöd av 9 § 2 mom. (domstolen anser att det inte funnits förutsättningar för underrättelseinhämtning) eller 15 § (skyldighet att i vissa situationer utplåna information).

Enligt bestämmelsen föreligger inte heller skyldighet att underrätta om underrättelseinhämtning i det fall att föremålet för inhämtningen finns utomlands. Av bestämmelsen framgår inte huruvida det som avses är vistelseorten vid tidpunkten för åtgärden eller situationen vid tidpunkten för underrättandet. Bestämmelsen måste preciseras.

Europadomstolen har som sagt i många av sina avgöranden tagit ställning till frågan om och i vilka situationer en person som är föremål för underrättelseinhämtning ska ha rätt att bli informerad av en myndighet om den spaningsåtgärd, till exempel underrättelseinhämtning som avser datatrafik, som han eller hon blivit föremål för. Såväl grundlagen som Europakonventionen och EU-rätten utgår från att den som blir föremål för en metod för underrättelseinhämtning ska informeras



## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

om det så snart som möjligt. Den principen får frångås endast i mycket strikt definierade situationer som anges i lag.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning finns det skäl att anse att skyldigheten att underrätta om användning av hemliga metoder för underrättelseinhämtning utgör ett centralt element i de rättskyddsgarantier som anknyter till dessa metoder. Identifieringsuppgifter som anknyter till elektronisk kommunikation samt möjligheten att sammanställa och kombinera dem kan likväl vara problematiska med hänsyn till skyddet för privatlivet på så sätt att en sådan uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde som avses i propositionen (s. 284) inte alltid är motiverad, utan man måste på ett allmännare plan fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 18/2014 rd). Det går exempelvis att utifrån geografisk information eller identifieringsuppgifter om besökta webbplatser tämligen ingående utreda information som hör till privatlivets kärnområde, till exempel uppgifter om personens politiska övertygelse eller sociala relationer. Det är därför nödvändigt att skyldigheten att underrätta om åtgärder utsträcks också till manuell hantering av identifieringsuppgifter för meddelanden. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Internationellt samarbete*

Bestämmelser om internationellt samarbete finns i föreslagna 5 a kap. 57 § i polislagen. Enligt 1 mom. får skyddspolisen samarbeta och inhämta information tillsammans med utländska säkerhets- och underrättelsetjänster för att skydda den nationella säkerheten. Chefen för skyddspolisen beslutar enligt 3 mom. om deltagande i internationellt samarbete och om användning av metoder för underrättelseinhämtning i samband med det.

Enligt motiven till bestämmelsen (s. 239) ska en gemensam operation som utförs tillsammans med en annan stat på denna stats territorium således åtminstone indirekt ha en beröringsyta med skyddet av den nationella säkerheten i Finland. Enligt grundlagsutskottets uppfattning ger motiven en mycket vag bild av den förutsatta beröringsytan i situationer där man i en gemensam operation har för avsikt att utöva befogenheter som inskränker skyddet för förtroliga meddelanden. Utskottet har vid bedömningen av den grund för begränsning av meddelandehemligheten som enligt 10 § 4 mom. i grundlagen anknyter till den nationella säkerheten bland annat konstaterat att uttrycket verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avser 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 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 (GrUB 4/2018 rd, s. 7–8).

En främmande stats behöriga tjänsteman har enligt föreslagna 5 a kap. 57 § 3 mom. i polislagen genom beslut av chefen för skyddspolisen rätt att på finskt territorium för att skydda den nationella säkerheten agera i samarbete med skyddspolisen, och under uppsikt och övervakning av en polisman vid skyddspolisen använda vissa av de metoder för underrättelseinhämtning som avses i lagen. Till dessa metoder hör systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, täckoperation, bevisprovokation genom köp och styrd användning av informationskällor. De befogenheter som får tilldelas en främmande stats tjänsteman är därmed avgränsade i lag. Det står en-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

ligt grundlagsutskottet klart att de föreslagna befogenheterna inte innebär enbart obetydliga ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket påstås i motiven till bestämmelsen (s. 240) (se även GrUU 5/1999 rd, s. 5).

Bestämmelserna om en främmande stats tjänstemans verksamhet har betydelse med avseende på Finlands suveränitet enligt 1 § i grundlagen. Denna aspekt granskas dock inte i propositionsmotiven.

Vid tolkningen av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen har utgångspunkten av hävd varit att man bör beakta att Finland är medlem i många internationella organisationer och att Europeiska unionen är en av de viktigaste (RP 1/1998 rd, s. 72—73, GrUB 9/2010 rd, s. 9—10, GrUU 1/2007 rd, s. 2/II, GrUU 56/2006 rd, s. 2/II). Utgångspunkten är att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modern internationell samverkan och som bara i obetydlig utsträckning inverkar på statens suveränitet inte som sådana står i strid med suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 74/II). Den nu föreslagna regleringen har inte beröringspunkter med Finlands medlemskap i internationella organisationer. Med tanke på suveräniteten är det dock väsentligt att en främmande stats tjänstemans handlande alltid grundar sig på ett beslut fattat av finländska myndigheter (se även GrUU 66/2016 rd, s. 3 och GrUU 65/2016 rd, s. 3).

I grundlagsutskottets praxis i fråga om begränsningar av suveräniteten har behörighetens art och möjligheten att använda befogenheter självständigt ägnats uppmärksamhet (t.ex. GrUU 65/2016 rd, s. 3, GrUU 9/2009 rd, s. 2, GrUU 1/2007 rd, s. 3, GrUU 56/2006 rd, s. 3). I föreslagna 57 § har befogenheterna för en främmande stats tjänsteman begränsats på det sätt som beskrivits ovan. Metoder för underrättelseinhämtning används under uppsikt och övervakning av en polisman vid skyddspolisen, och i motiven till bestämmelsen (s. 240) klargörs dessutom att en främmande stats tjänsteman har en bistående roll och ska samarbeta under skyddspolisens ansvar, bestämmanderätt och ledning. Av bestämmelsens ordalydelse måste det dock klarare framgå att en främmande stats tjänsteman är skyldig att iaktta de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som skyddspolisen meddelar. Dessutom måste regleringen kompletteras med en bestämmelse om tjänsteansvar för en främmande stats tjänsteman (GrUU 56/2006 rd, s. 3/I, GrUU 9/2009 rd, s. 2/II).

Skyddspolisen får enligt föreslagna 5 a kap. 57 § 4 mom. i polislagen vid internationellt samarbete lämna ut information trots sekretessbestämmelserna, om utlämnandet av informationen behövs för att skydda den nationella säkerheten och utlämnandet inte strider mot ett nationellt intresse.

I fråga om utlämnande av information till en annan stat fäster grundlagsutskottet uppmärksamheten vid att bestämmelserna i de internationella människorättskonventioner som är förpliktande för Finland ska följas. Det innebär bland annat att information inte får lämnas ut till en stat som kan antas göra sig skyldig till systematiska människorättskränkningar eller där metoderna för underrättelseinhämtning inte följer de standarder som fastställts i de internationella människorättskonventionerna. Utskotten anser att regleringen måste preciseras så att denna avgränsning uttryckligen framgår av bestämmelserna. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Avgränsningen kan enligt utskottets uppfattning göras exempelvis så att det i bestämmelsen införs en hänvisning till att internationella avtal som är bindande för Finland ska följas vid utlämnande och mottagande av information och genom att ut-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

tryckligen förbjuda internationellt samarbete och utbyte av information, om det finns grundad anledning att misstänka att någon på grund av samarbetet eller utlämnandet av information riskerar dödsstraff, tortyr, någon annan behandling som kränker människovärdet, förföljelse, godtyckligt frihetsberövande eller orättvis rättegång (se även GrUU 5/2007 rd, s. 10/I, GrUU 51/2002 rd, s. 3/II).

Enligt föreslagna 5 a kap. 57 § 5 mom. i polislagen finns bestämmelser om utlämnande av personuppgifter i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Av motiven till bestämmelsen (s. 241) framgår att den lagen och alltså inte polislagen ska tillämpas på utlämnande av personuppgifter i det internationella samarbetet. Föreslagna 5 a kap. 57 § 5 mom. i polislagen måste preciseras så att det tydligt framgår att sekretessbelagda personuppgifter inte får lämnas ut med stöd av paragrafen. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet understryker att det vid en särskiljning mellan behövlighet respektive nödvändighet att få eller lämna ut uppgifter är frågan inte bara om omfattningen av innehållet i uppgifterna utan också om att de intressen som berättigar ett informationsutbyte som går före sekretessbestämmelserna åsidosätter de grunder och intressen som skyddas av sekretessen. Ju mer generella bestämmelserna om rätt till information är, desto större är risken att sådana intressen kan åsidosättas per automatik (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 39 och de utlåtanden som nämns där). Utlämnande av uppgifter bör enligt utskottet bindas till nödvändighetskravet (se t.ex. GrUU 17/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

Enligt föreslagna 5 a kap. 39 § i polislagen ska beslut om civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som sker utanför Finland fattas av chefen för skyddspolisen. Enligt motiven handlar bestämmelsen om underrättelseinhämtning utomlands. Chefen för skyddspolisen ska enligt motiven fatta ett beslut på operativ nivå om civil underrättelseinhämtning utomlands och om de metoder för underrättelseinhämtning som ska användas i samband med det. Underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden kan vara känslig, så det är viktigt att man i besluten beaktar de prioriteter som fastställts för informationsinhämtningen samt regleringen i 58 § och de riktlinjer som utfärdats med stöd av den. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen är mycket knappt formulerad, med tanke på dess stora principiella betydelse.

Utskottet noterar dessutom att underrättelseinhämtning utomland i vissa fall även kan uppfylla rekvisitet för någon gärning som är straffbar enligt den aktuella statens strafflag (s. 107). I propositionen ingår likväl ingen bedömning av det godtagbara i detta eller av följderna för tjänstemannen. Utskottet anser att förvaltningsutskottet noggrant bör granska tjänstemannens rättsliga ställning i sådana situationer och bland annat överväga om en tjänsteman utan dennes samtycke kan förordnas att delta i sådan verksamhet som avses i paragrafen (se t.ex. GrUU 65/2016 rd, s. 4—5).

Enligt föreslagna 5 a kap. 39 § 3 mom. i polislagen kan man tillämpa bland annat vissa befogenhetsbegränsningar på civil underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som sker utanför Finland. Syftet med bestämmelsen är att ge myndigheten utrymme för prövning i fråga om hur de i bestämmelsen uppräknade begränsningarna av befogenheter

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

ska tillämpas. Till de bestämmelser som kan tillämpas enligt prövning hör exempelvis 5 a kap. 41 § i polislagen, enligt vilken metoder för underrättelseinhämtning inte får riktas mot sådan kommunikation som parterna i kommunikationen inte får vittna om eller som parterna har rätt att vägra vittna om med stöd av rättegångsbalken.

I motiven till bestämmelsen (s. 222) hänvisas visserligen helt korrekt till att det av 2 § 3 mom. i förening med 22 § i grundlagen följer att finländska tjänstemän inte heller när de befinner sig utomlands får handla på ett sätt som kränker de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet anser att den skyldighet en tjänsteman enligt grundlagen har att också utomlands handla på ett sätt som inte kränker de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna, inte kan grunda sig på omfattande prövningsrätt som föreskrivs genom en så öppen reglering. Utskottet anser att regleringen bör preciseras väsentligt.

### *Samarbete med sammanslutningar*

Skyddspolisen får enligt 5 a kap. 55 § i polislagen för att genomföra sitt uppdrag avseende civil underrättelseinhämtning agera i samarbete med sammanslutningar samt till andra myndigheter och sammanslutningar trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten.

Enligt ordalydelsen i bestämmelsen förblir det mycket öppet vad samarbetet mellan skyddspolisen och sammanslutningarna kan innebära och vilka sammanslutningar bestämmelsen gäller. I motiven till bestämmelsen (s. 238) konstateras det bara att samarbetet kan ha att göra med säkerheten i företagen och bedrivs för att förhindra företagsspionage. Det förblir bland annat oklart hur den föreslagna regleringen förhåller sig till grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Bestämmelsen om samarbete med sammanslutningar måste antingen strykas eller i väsentlig grad preciseras i fråga om samarbetets innehåll och vilka som är parter i samarbetet. Det bör i så fall göras på ett sätt som respekterar 124 § i grundlagen. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt motiven till bestämmelsen gäller 55 § inte utlämnande av personuppgifter. Den avgränsningen framgår dock inte av bestämmelsen. Utskottet påpekar att begreppet personuppgifter är vidsträckt. Den av riksdagen antagna lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten (RP 31/2018 rd) har en definitionsbestämmelse (3 § 1 mom.), enligt vilken personuppgifter avser varje upplysning som direkt eller indirekt avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (en registrerad). Om avsikten är, i strid med det som sägs i förarbetena, att det med stöd av bestämmelsen ska vara möjligt att trots sekretessbestämmelserna lämna ut personuppgifter till sammanslutningar, måste den föreslagna bestämmelsen preciseras. Grundlagsutskottet har ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är knuten till nödvändighetskriteriet (GrUU 19/2012 rd, s. 4 och de utlåtanden som nämns där). Det måste därför i föreslagna 55 § anges betydligt mer exakt vilken krets av sammanslutningar som har rätt att få uppgifter, för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Alternativt måste bestämmelsen preciseras så att den avgränsning som anges i motiven tydligt framgår, det vill säga att sekretessbelagda personuppgifter

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

inte får lämnas ut med stöd av paragrafen. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förvaltningsutskottet bör dessutom bedöma huruvida det är lämpligt att det inte uppställts högre krav på utlämnande av uppgifter till sammanslutningar än på utlämnande av uppgifter till myndigheter.

### *Undersökning av upptagningar*

Upptagningar som uppkommit vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik får enligt 14 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och föreslagna 5 a kap. 43 § i polislagen undersökas endast av domstol och en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Enligt förordnande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen eller enligt anvisning av domstolen får upptagningarna undersökas även av bland andra en expert eller av någon annan som anlitas för inhämtande av information. Enligt grundlagsutskottet står det av skäl som följer av 21 § i grundlagen klart att underrättelseombudsmannen måste ha samma rätt att undersöka upptagningar. En sådan ändring av lagförslag 1 och 2 är en förutsättning för att de ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den föreslagna bestämmelsen om att en expert eller någon annan ska kunna ges rätt att undersöka upptagningar måste bedömas mot grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Grundlagsutskottet anser att regleringen är problematiskt öppen. Med hänsyn till arten av den information som erhålls genom underrättelseverksamhet och till de avsevärda begränsningar som ställts upp för informationsinhämtning är det enligt utskottet inte lämpligt att utifrån en så öppen reglering överlåta undersökningen av upptagningar som erhållits i underrättelseverksamheten till utomstående personer som inte heller förutsätts vara tjänstemän.

Grundlagsutskottet har i sammanhang som är särskilt känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, exempelvis vid bedömningen av åtgärdsbefogenheter som sträcker sig till skyddet för hemfriden (se t.ex. GrUU 30/2010 rd, s. 10 och GrUU 40/2002 rd, s. 3—4) och av överlåtelse till privata av uppgifter som anknyter till frihetsberövande (GrUU 22/2014 rd), betonat att den privata aktör som utför de överlåtna uppgifterna har en osjälvständig och assisterande roll i förhållande till myndigheterna. Utskottet anser att den roll som tilldelas en utomstående expert och annan person som avses i föreslagna 5 a kap. 43 § i polislagen och 14 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik, och som används som hjälp i underrättelseinhämtningen måste begränsas till enbart assistans till myndigheten. Undersökningen av upptagningar måste för en sådan persons del bindas till en direkt styrning utförd av myndigheten. Vidare måste det föreskrivas om tjänsteansvar för en person som assisterar myndigheten. Utan dessa ändringar kan lagförslag 1 och 2 inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser också att det i lagen bör föreskrivas mer exakt om den personkrets som avses med uttrycket ”någon annan som anlitas för inhämtande av information”. Dessutom måste det i lagen säkerställas att de personer utanför myndighetsapparaten som avses i bestämmelsen har de kunskaper och färdigheter och den erfarenhet som krävs för en ändamålsenlig skötsel av uppdraget.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

### *Rättsskydd*

Enligt den uppfattning grundlagsutskottet uttryckte i samband med behandlingen av grundrättighetsreformen kräver inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ett adekvat rättsskydd (GrUB 25/1994 rd, s. 5/II). Kravet på rättsskydd är således en av de allmänna förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I propositionen finns vissa arrangemang som anknyter till rättsskyddet. Ett flertal av de metoder för underrättelseinhämtning som kraftigast inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheterna kräver tillstånd av domstol (teknisk avlyssning och optisk observation av personer som berövats sin frihet, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, platsspecifik underrättelseinhämtning i hemfridskyddade lokaler eller motsvarande platser, underrättelseinhämtning som avser datatrafik). Också bestämmelserna om meddelande om användning av metoder för underrättelseinhämtning utgör en viktig rättsskyddsgaranti, trots att det är fråga om en skyldighet att i efterhand informera om inhämtning.

Vid bedömningen av den tillståndsprövning som anvisas domstolarna måste uppmärksamhet fästas vid att den föreskrivna domstolskontrollen inte blir skenbar. Syftet med domstolskontrollen av tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning är att underrättelseverksamheten ska vara lagenlig och ta hänsyn till de allmänna och särskilda försättningarna för varje enskild metod för underrättelseinhämtning. Likaså ska de principer som ingår i regleringen och de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna ställer på verksamheten beaktas. En saklig domstolsbehandling förutsätter att den domstol som behandlar ett tillståndsärende gällande en metod för underrättelseinhämtning har tillräcklig information om de tillgängliga metoderna och de allmänna och särskilda villkor de är förenade med, och att den har tillräcklig och heltäckande information om det tillståndsärende som gäller den metod som är föremål för behandlingen och om bakgrundsfakta i ärendet. Ett adekvat rättsskydd förutsätter att yrkanden hos domstolen om metoder för underrättelseinhämtning alltid måste innehålla den information som krävs för en korrekt och grundlig domstolsbedömning samt motivering av de omständigheter som enligt den föreslagna lagstiftningen ska nämnas vid yrkande på respektive metod för underrättelseinhämtning.

Tillståndsärenden gällande metoder för civil underrättelseinhämtning behandlas vid Helsingfors tingsrätt (föreslagna 5 a kap. 35 §). Grundlagsutskottet menar att centraliseringen av ärenden är förenlig med 21 § i grundlagen. Förvaltningsutskottet bör dock överväga en utökning av den sammansättning som beslutar i tillståndsärenden, så att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning åtminstone i princip behandlas exempelvis i en sammansättning med två domare i överensstämmelse med den bestämmelse i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken som träder i kraft den 1 januari 2019. Det är av betydelse i fråga om rättsskyddet vid domstolsbehandlingen av ärenden som gäller underrättelseinhämtning (se GrUB 4/2018 rd, s. 8).

Underrättelseombudsmannen eller en av denne utsedd tjänsteman har enligt 14 § i förslaget till lag om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) rätt att närvara vid domstolsbehandlingen av ett tillståndsärende som gäller en underrättelseinhämtningsmetod. Grundlagsutskottet anser att det i föreslagna 5 a kap. 35 § i polislagen bör föreskrivas om underrättelseombudsmannens ställning i tillståndsprocessen på så sätt att denne har rätt att uttrycka sin åsikt

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

om ansökan innan tingsrätten fattar sitt beslut (se även EU-domstolens dom i fallet Centrum för rättvisa mot Sverige, punkt 137—138). Ändringen är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I föreslagna 5 a kap. 35 § i polislagen garanteras en allmän rätt att anföra klagan mot beslut, men det saknas en bestämmelse som anger vem som får anföra klagan. Eftersom beslutet, till skillnad från de gällande tvångsmedlen, inte gäller en viss misstänkts teletrafik, framgår det inte av bestämmelsen vem beslutet avser. Regleringen bör preciseras.

I propositionsmotiven (s. 54) redogörs det för Europadomstolens praxis, enligt vilken ett klagomål om kränkning av de mänskliga rättigheterna ska tas upp för behandling, om det skäligen kan antas att någon har blivit föremål för hemliga övervakningsåtgärder. Samma princip bör framgå också i fråga om tillgången till nationella rättsmedel. Dessutom bör underrättelseombudsmannen ges rätt att hos hovrätten anföra klagan över tingsrättens beslut. Den rätten bör gälla åtgärder för underrättelseinhämtning, uppskjutande av underrättelse om åtgärder och beslut om att inte underätta föremålet för åtgärden.

I polislagen föreslås bestämmelser om platsspecifik underrättelseinhämtning. Befogenheten är helt ny och tillämpas inte inom brottsbekämpningen. Med platsspecifik underrättelseinhämtning avses enligt föreslagna 5 a kap. 35 § i polislagen underrättelseinhämtning för att hitta föremål, egendom, handlingar eller information eller utröna omständigheter på någon annan plats än en plats som används för stadigvarande boende eller en plats beträffande vilken det finns anledning att anta att underrättelseinhämtningen kommer att omfatta information som någon enligt vissa bestämmelser i rättegångsbalken har skyldighet eller rätt att vägra vittna om. Beslut om platsspecifik underrättelseinhämtning ska i vissa fall fattas av domstol och i andra fall av chefen för skyddspolisen eller en tjänsteman.

Regleringen skiljer sig från den gällande lagstiftningen om husrannsakan, som i efterhand kan föras till domstol för prövning. Högsta domstolen har utvidgat denna efterhandskontroll till platsgenomsökning på andra än hemfridsskyddade platser (HD:2017:40, bokföringsbyrå). Avgörandet motiverades med de krav som ställs i Europakonventionen. Frågan togs upp i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 66/2010 rd, där utskottet ansåg att efterhandskontroll är en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet menar att domstolens förhandstillstånd för platsspecifik underrättelseinhämtning inte ersätter efterhandskontrollen, eftersom den som är föremål för åtgärden inte kan delta i det beslut som fattas på förhand. Av skäl som följer av 21 § i grundlagen och artikel 13 i Europakonventionen är det enligt grundlagsutskottet nödvändigt att föreskriva om efterhandskontroll också i anknytning till den situation som avses här.

Av stor vikt för rättsskyddet är att det finns ett starkt system för tillsynen över användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Enligt grundlagsutskottet blir frågan om ett system för tillsyn över underrättelseverksamheten (laglighetskontroll och parlamentarisk kontroll) följaktligen mycket viktig med avseende på de föreslagna befogenheterna till civil och militär underrättelseinhämtning. Utskottet anser att det måste finnas ett effektivt och heltäckande system för tillsyn över underrättelseverksamheten (GrUB 4/2018 rd, s. 9).

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

Enligt 25 § 1 mom. i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik ska inrikesministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman och underrättelseombudsmannen lämna en berättelse om användningen av den underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Det står enligt grundlagsutskottet klart att berättelsen också måste lämnas till underrättelsetillsynsutskottet. Samma anmärkning gäller också föreslagna 5 a kap. 60 § i polislagen.

I 25 § 2 mom. i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik finns en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om den övervakning som underrättelseombudsmannen utövar finns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Utifrån paketet om tillsyn över underrättelseverksamheten ska närmare bestämmelser om den parlamentariska tillsynen ges i riksdagens arbetsordning. Hänvisningsbestämmelsen måste justeras så att den hänvisar också till den parlamentariska tillsynen och de relevanta bestämmelserna i riksdagens arbetsordning. Samma anmärkning gäller också föreslagna 5 a kap. 60 § i polislagen.

Grundlagsutskottet anser att myndigheter inte utan effektiv tillsyn kan ges befogenheter som så djupgående ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna som regeringen föreslår i propositionen. Förslaget till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och förslaget till bestämmelser om underrättelsetillsynsutskottet i riksdagens arbetsordning behandlas i riksdagen formellt som separata propositioner. För att den föreslagna lagstiftningen om underrättelseverksamhet ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning krävs enligt grundlagsutskottet att bestämmelserna om tillsyn och parlamentarisk tillsyn är tillräckliga och redan har godkänts när plenum slutgiltigt beslutar om godkännande av lagen om civil underrättelseinhämtning.

### *Skydd för hemfriden*

I föreslagna 5 a kap. 4 § i polislagen föreskrivs att metoder för underrättelseinhämtning inte får riktas mot ett utrymme som används för stadigvarande boende. Täckoperationer och bevisprovokation genom köp får dock företas i en bostad om tillträdet till eller vistelsen i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. Den föreslagna bestämmelsen är relevant med avseende på skyddet för hemfriden i 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Grundlagsutskottet har ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara ”för att utreda brott”, om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske (se t.ex. GrUU 39/2016 rd).

De föreslagna bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp påminner om det som föreskrivs om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. 28 och 35 § i polislagen. Grundlagsutskottet har granskat befogenheterna till täckoperationer och bevisprovokation genom köp bland annat med avseende på skyddet för hemfriden (GrUU 5/1999 rd, s. 5—6). Utskottet ansåg då att det när det gäller det konstitutionella skyddet för hemfriden generellt taget räcker att lagförslaget kan anses kräva en konkret och specificerad misstanke om brott för att en täckoperation ska få företas. (GrUU 5/1999 rd, s. 5/II).

En allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är enligt den nu föreslagna regleringen att det med fog kan antas att man genom metoden kan få informa-



## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

tion om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. För täckoperationer och bevisprovokation genom köp förutsätts dessutom att användningen av metoden är nödvändig. Den nu föreslagna regleringen avviker från regleringen i 5 kap. i polislagen, som grundlagsutskottet bedömt tidigare, på så sätt att det nu inte är frågan om någon konkret specificerad misstanke om brott. Befogenheten gäller således inte sådan utredning av brott som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen. Av bestämmelsen framgår inte heller att en täckoperation eller bevisprovokation genom köp skulle vara nödvändig för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas på det sätt som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 11/2017 rd, s. 3 och de utlåtanden som nämns där).

Befogenheten att utföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp i hemfridskyddade lokaler har i lagförslaget kopplats till ett krav på aktiv medverkan från den som använder bostaden. Grundlagsutskottet har ansett det problematiskt med en lagstiftningsmetod som grundar sig på samtycke och poängterat hur viktigt det är att vara mycket återhållsam med att godkänna samtycke som rättslig grund för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta krav på återhållsamhet understryks ytterligare i det fall att bestämmelsen om en grundläggande fri- eller rättighet är förknippad med en så kallad kvalificerad lagreservation, vilket är fallet när det gäller skyddet för hemfriden. Förfarandet är enligt utskottet inte utan vidare förenligt med rättsstatsprincipen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen, där det sägs att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Befogenheten att ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ska alltid läggas fast i en tillräckligt noggrant avgränsad lag med ett exakt tillämpningsområde (GrUU 30/2010 rd, s. 6/II). Utskottet har krävt att en lag som utifrån samtycke ingriper i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna bland annat ska vara exakt och noga avgränsad, att den föreskriver hur samtycket ges och hur det återtas och att det säkerställs att samtycket är genuint och ges av fri vilja (se GrUU 7/2010 rd, s. 5, GrUU 37/2005 rd, s. 3 och GrUU 19/2000 rd, s. 3/II). I det nu aktuella förslaget är det inte frågan om ett sådant samtycke.

Bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp i föreslagna 5 a kap. 4 § i polislagen strider mot 10 § i grundlagen. De måste därför strykas ur lagförslaget. Eftersom det i fråga om olika befogenheter föreskrivs att utrymmen som används för stadigvarande boende ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde, måste regleringen också kompletteras med ett uttryckligt omnämmande i lag om att utrymmen som används för boende av permanent natur ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt föreslagna 5 a kap. 16 § i polislagen får en anordning, metod eller programvara som används för vissa metoder för underrättelseinhämtning installeras i utrymmen som används för stadigvarande boende endast om domstolen har gett tillstånd till det på yrkande av en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Åtgärden motiveras inte med omständigheter som kan anses utgöra tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna eller utredning av brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen. Paragrafens 2 mom. strider därmed mot 10 § i grundlagen och måste strykas ur lagförslaget. Dessutom måste 1 mom. kompletteras med ett omnämmande av att rätten att installera en anordning, metod eller programvara inte gäller utrymmen som används för boende av permanent natur. Utan dessa ändringar kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

Grundlagsutskottet påpekar att grundlagsskyddet för hemfriden i princip täcker in alla typer av utrymmen som används för boende av permanent natur (se t.ex. GrUU 16/2004 rd och GrUU 18/2010 rd). Utskottet noterar att uttrycken ”utrymme som används för stadigvarande boende” och ”plats som används för stadigvarande boende” används i 5 kap. i polislagen och i det nu föreslagna 5 a kap. i samma lag. Utskottet har ansett att ett sådant begrepp kan användas exempelvis när uttrycket ”ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende” förstås avse hemfrid i konstitutionell mening och täcker alla slag av utrymmen för boende av permanent natur (GrUU 37/2002 rd, s. 2/II).

Grundlagsutskottet uppmärksammar särskilt att regleringen måste tolkas och tillämpas grundlagsenligt också i fråga om underrättelsepraxisen. Med hänsyn till detta är vissa av propositionens motiveringar problematiska till följd av hur de kan styra tolkningen av bestämmelserna. Exempelvis kan platsspecifik underrättelseinhämtning enligt motiven (s. 210) i princip riktas mot fritidsbostäder, om det framgår att de inte används för stadigvarande boende. Utskottet konstaterar att också fritidsbostäder omfattas av skyddet för hemfrid, även om de inte används för boende året runt (GrUU 65/2010 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet måste precisera bestämmelserna för att eliminera den konflikt med grundlagsutskottets praxis som framgår av motiven. Förvaltningsutskottet bör därför ändra ordalydelsen så att bestämmelserna hänvisar till ”utrymme som används för boende av permanent natur” i stället för ”utrymme som används för stadigvarande boende”. Alternativt måste förvaltningsutskottets betänkande klargöra saken noggrant i fråga om varje relevant befogenhet särskilt.

Tidigare har grundlagsutskottet ansett att regeringen bör göra en utredning om grundlagsskyddet för hemfriden och begränsningar av skyddet i EU och i medlemsländerna samt om eventuella behov att se över lagstiftningen (GrUU 36/2017 rd, s. 4—5 och GrUU 39/2016 rd, s. 6). Enligt utskottet bör eventuella behov av ändringar i grundlagen övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utifrån en bred debatt i strävan efter samsyn (GrUB 4/2018 rd, GrUB 10/2006 rd, s. 2—3, GrUB 5/2005 rd, s. 2/I). Utskottet understryker att dessa synpunkter fortfarande är relevanta.

### *Skydd för personuppgifter*

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt 27 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik finns det, till den del det inte i den lagen föreskrivs om behandlingen av de uppgifter som erhållits vid underrättelseinhämtning som avser datatrafik, bestämmelser om behandlingen av uppgifterna i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. I propositionens motiv till lagstiftningsordning noteras det att också personuppgifter behandlas i samband med civil underrättelseinhämtning. I den revidering av lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet som är under beredning föreslås det att behandling av personuppgifter inom den civila underrättelseinhämtningen ska regleras i den föreslagna lagen och att bestämmelser om skyddspolisens behandling av personuppgifter ska ingå i den.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

I motiven till lagstiftningsordning hänvisas också till att det i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ska på ett heltäckande sätt och i detalj föreskrivas om behandling av personuppgifter som gäller civil underrättelseinhämtning, deras användningsändamål och data-innehåll, utlämnande av personuppgifter till en annan stat och till internationella organisationer, skyddspolisens rätt att få personuppgifter för skötseln av sina uppgifter och om utplånande av personuppgifter ur skyddspolisens register.

Enligt lagförslag 4 i propositionen ska 5 § 2 mom. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet ändras så att skyddspolisens funktionella informationssystem även kan innehålla uppgifter som skyddspolisen måste behandla för att kunna skydda den nationella säkerheten eller för att kunna avslöja eller utreda brott.

Grundlagsutskottet sade i sitt utlåtande om lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten att trots att utskottet inom tillämpningsområdet för EU:s allmänna dataskyddsförordning har justerat sin ståndpunkt visavi skyddet för personuppgifter särskilt när det gäller kravet på bestämmelser i lag, är det betydelsefullt att polisdirektivet till skillnad från den direkt tillämpliga dataskyddsförordningen inte innehåller några detaljerade bestämmelser som skulle utgöra en tillräcklig rättslig grund för skyddet av privatlivet och personuppgifter i 10 § i grundlagen (GrUU 26/2018 rd, s. 3—4, se också GrUU 14/2018 rd, s. 6—7). Utskottet anser att bestämmelserna om behandling av personuppgifter fortfarande bör analyseras utifrån utskottets tidigare praxis med fokus på exakta och heltäckande bestämmelser på lagnivå i en högriskkontext som den här, där det finns ett känsligt samband med de grundläggande fri- och rättigheterna (se även GrUU 14/2018 rd, s. 6). Relevant i detta avseende var också att förslaget till lag om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten är en lag som blir tillämplig som allmän lag på sitt tillämpningsområde, och som ska kompletteras med speciallagstiftning för olika förvaltningsområden (GrUU 26/2018 rd, s. 3—4). Utskottet påpekade också att utvidgningen av lagens tillämpningsområde till upprätthållande av den nationella säkerheten uppfyller den konstitutionella förpliktelsen om tryggnad av personuppgifter också i detta avseende (GrUU 26/2018 rd, s. 4).

Vid bedömningen av propositionen om lagen om användning av flygpassageraruppgifter för bekämpning av terroristbrott och grov brottslighet och till vissa lagar som har samband med den (RP 55/2018 rd) hänvisade grundlagsutskottet till att det lagförslaget var tänkt att utgöra sådan kompletterande speciallagstiftning (GrUU 29/2018 rd, s. 2—3). Enligt utskottets uppfattning tyder det som sägs i den nu aktuella propositionens motiv till lagstiftningsordning på ett liknande regleringsmönster. Såväl den gällande som den under beredning varande lagstiftningen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet utgör ett nödvändigt, detaljerat och heltäckande regelverk också för verkställandet av den civila underrättelseinhämtningen.

Grundlagsutskottet har redan tidigare betonat att lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet till såväl struktur som innehåll är mycket komplicerad och därför bör revideras (GrUU 18/2012 rd). Utskottet har upprepat denna ståndpunkt och framhållit att den konstitutionella granskningen av den kommande lagstiftningen i sinom tid kommer att göras utifrån lagstiftningshelheten. Polisens personregister innehåller mycket sådan information som det är synnerligen viktigt att skydda mot obehörig användning. I sådana situationer måste användningen över-

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

vakas särskilt noga (se GrUU 42/2014 rd, s. 3). Utskottet betonar fortsättningsvis dessa omständigheter och anser dem vara särskilt väsentliga i det nu aktuella sammanhanget.

### *Bemyndiganden att utfärda förordning*

Enligt 27 § i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik får närmare bestämmelser om ordnandet och övervakningen av användningen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik samt om dokumentering av åtgärderna och om de redogörelser som ska lämnas för övervakningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

I föreslagna 5 a kap. 62 § i polislagen ges statsrådet och ministerierna bemyndigande att utfärda förordning. Enligt detaljmotiven (s. 243) är bemyndigandena att utfärda förordning begränsade till tekniska eller processuella förfaranden. Vidare anser regeringen att det är motiverat med bestämmelser i förordning, eftersom det inte är fråga om individens rättigheter och skyldigheter. Grundlagsutskottet uppmärksammar att enligt grundlagens 80 § ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag utfärdas genom lag. Den uppfattning som framförs i motiven är alltså förenklande. Det är i utskottets mening inte alls klart att exempelvis bemyndigandet i föreslagna 5 a kap. 62 § 1 mom. 4 punkten i polislagen att genom förordning utfärda bestämmelser om förfarandet vid överföring av uppgifter som ska lämnas ut för brottsbekämpning är lämpligt med avseende på 80 § i grundlagen. Utskottet har nämligen i sin praxis ansett att kravet på bestämmelser i lag enligt 10 § 1 mom. i grundlagen sträcker sig också till möjligheten att överlåta uppgifter via en teknisk anslutning (se t.ex. GrUU 12/2002 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet fäster uppmärksamheten vid att det utifrån 80 § i grundlagen är väsentligt att det finns tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras och att ett bemyndigande i regel bör placeras i samband med den grundläggande bestämmelsen (GrUU 10/2016 rd, s. 5 och GrUU 49/2014 rd, s. 6). Med hänsyn till 80 § i grundlagen bör bemyndigandet formuleras så att det gäller utfärdande av närmare bestämmelser (GrUU 11/2016 rd, s. 3, GrUU 49/2014 rd, s. 5/II). Förvaltningsutskottet bör inte bara precisera bestämmelsen utan också säkerställa att lagstiftningen i sin helhet verkligen innehåller de grundläggande bestämmelserna om de omständigheter om vilka närmare bestämmelser och föreskrifter får utfärdas med stöd av bemyndigandet. Vidare hör det till praxis att placera bestämmelser om bemyndigande att utfärda förordning i anslutning till respektive grundläggande bestämmelse.

Grundlagsutskottet har i liknande sammanhang erinrat om att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, och att det därmed inte går att genom förordning eller föreskrifter utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 3/I, GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II och GrUU 44/2010 rd, s. 4/II).

### *Vissa andra omständigheter*

När tillämpningsområdet för befintliga befogenheter utvidgas och nya befogenheter införs är det enligt grundlagsutskottets uppfattning ytterst viktigt att ingående följa verkställandet av lagstiftningen och på ändamålsenligt vis åtgärda eventuella problem.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

Grundlagsutskottet har i det föregående ansett att de föreslagna befogenheterna till underrättelseinhämtning har djupgående konsekvenser för skyddet för privatlivet och den därtill anknyttande hemligheten i fråga om personuppgifter och förtroliga meddelanden, vilka skyddas i 10 § i grundlagen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 17 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. Även artikel 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna behandlar skyddet för privatlivet och för personuppgifter, och är relevanta i ärendet. Av det följer enligt utskottets uppfattning att om förvaltningsutskottet anser det nödvändigt att utvidga de befogenheter som regeringen föreslår, ska ärendet föras till grundlagsutskottet för ny bedömning (se GrUU 33/2013 rd, s. 7/II).

Grundlagsutskottet behandlar som bäst propositionen om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) och talmanskonferensens förslag om inrättande av ett underrättelsetillsynsutskott (TKF 1/2018 rd), om vilka utskottet ska lämna betänkande. Utskottet kommer att bedöma huruvida tillsynsarrangemangen är tillräckliga i samband med behandlingen av de anknyttande propositionerna för betänkande (GrUB 4/2018 rd, s. 9, se även RP 199/2017 rd och TKF 1/2018 rd). Utskottet vill dock redan nu påpeka att benämningarna på underrättelseombudsmannen, som ska utöva tillsyn över underrättelseverksamheten, och det föreslagna nya underrättelsetillsynsutskottet, inte harmonierar med varandra. Utskottet menar att laglighetsövervakarens namn, i linje med underrättelsetillsynsutskottet, bör ändras till underrättelsetillsynsombudsmannen. Anmärkningen gäller 38, 60 och 61 § i lagförslag 1, 25 och 26 § i lagförslag 2 samt 5, 12 och 16 § i lagförslag 8.

### *Den snabba behandlingen av lagstiftningen om underrättelseverksamhet*

Riksdagen godkände i plenum den 3 oktober 2018 en av regeringen föreslagen brådskande ändring av grundlagen i den ordning som avses i 73 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottets ståndpunkt var att man, med beaktande av det som står i propositionen, utlåtandena från de andra utskotten och övriga sakkunnigutredningar som grundlagsutskottet fått, kunde tänka sig att situationen avvek från de grundlagsändringar som utskottet tidigare granskat på så sätt att det nu undantagsvis fanns ett trängande behov av att tillämpa brådskande förfarande (GrUB 5/2005 rd, s. 5) och att situationen var tvingande (GrUB 10/2006 rd, s. 6).

När riksdagens plenum beslutat om grundlagsändringen enligt det brådskande förfarande som avses i 73 § 2 mom., fördes riksdagens svar utan dröjsmål till statsrådets allmänna sammanträde för behandling den 4 oktober 2018, och republikens president stadfäste den 5 oktober 2018 ändringen, som trädde i kraft den 15 oktober 2018.

Efter det har grundlagsutskottet sett det som nödvändigt att ordna utskottets sakkunnigutfrågningar och möten så att propositionerna om civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet samt övervakning av underrättelseverksamheten kan behandlas och sättas i kraft utan dröjsmål. Med hänsyn till att riksdagens plenum, med stor majoritet, beslutade att grundlagsändringen ska behandlas i brådskande förfarande måste, enligt grundlagsutskottets uppfattning, såväl riksdagens utskott som statsrådet och de verkställande myndigheterna arbeta för att underrättelagstiftningen sätts i kraft och verkställs utan dröjsmål.

## Utlåtande GrUU 35/2018 rd

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning,*

*men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 5 a kap. 4, 8, 16, 31, 35, 43, 55 och 57 § beaktas på behörigt sätt och*

*lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om lagförslagets principbestämmelser, förbudet mot allmän och oriktad övervakning av datatrafik och lagförslagets 14 och 20 § beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 15.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst  
vice ordförande Tapani Tölli cent  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Anna-Maja Henriksson sv  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Ilkka Kantola sd  
medlem Kimmo Kivelä blå (delvis)  
medlem Antti Kurvinen cent (delvis)  
medlem Mia Laiho saml  
medlem Leena Meri saf (delvis)  
medlem Ville Niinistö gröna (delvis)  
medlem Juha Rehula cent (delvis)  
medlem Wille Rydman saml  
medlem Ville Skinnari sd (delvis)  
medlem Matti Torvinen blå (delvis)  
medlem Kaj Turunen saml (delvis)  
ersättare Olli Immonen saf (delvis)  
ersättare Ben Zyskowicz saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen  
utskottsråd Liisa Vanhala  
utskottsråd Mikael Koillinen.