Betänkande GrUB 4/2018 rd– RP 198/2017 rd

Grundlagsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag (RP 198/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till utrikesutskottet, förvaltningsutskottet och försvarsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av
- utrikesutskottet UtUU 3/2018 rd
- försvarsutskottet FsUU 4/2018 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 7/2018 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsdirektör Tuula Majuri, justitieministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- riksdagens biträdande generalsekreterare Timo Tuovinen, Riksdagens kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor Janne Salminen
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Jukka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Martin Scheinin.

Klart
5.3

PROPOSITIONEN

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

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

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

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens centrala innehåll

I propositionen föreslår regeringen att grundlagsbestämmelserna om skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden ändras. Syftet med skyddet för förtroliga meddelanden som grundläggande rättighet är att tillförsäkra alla rätten att utbyta förtroliga meddelanden utan att någon utomstående obehörigen får reda på innehållet i meddelanden som skickats eller mottagits. Det är fråga om en grundläggande rättighet för vardera parten i informationsutbytet (RP 309/1993 rd, s. 55).

I 10 § i grundlagen föreslås nu ett nytt 4 mom. med samlade bestämmelser om begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Genom lag ska det kunna föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid bekämpning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Början av 10 § 4 mom. i grundlagen ska i övrigt motsvara det som för närvarande föreskrivs i 10 § 3 mom., men uttrycket ”vid utredning av brott” ska ersättas med uttrycket ”vid bekämpning av brott”. Den mest väsentliga ändringen går ut på att en ny grund för begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden införs. Den nya grunden för begränsning är "för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten". Den här ändringen i grundlagen gör det möjligt att stifta lagarna om civil och militär underrättelseverksamhet i vanlig ordning.

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med nedan presenterade anmärkningar och ändringsförslag.

Ändringen i grundlagen och stiftandet av underrättelselagarna

Finlands grundlag har varit i kraft i nästan 20 år. Den stiftades utifrån proposition RP 1/1998 rd som regeringen lämnade våren 1998 samt grundlagsutskottets betänkande GrUB 10/1998 rd som blev klart i januari 1999. Det huvudsakliga syftet med grundlagsreformen var att förenhetliga, konsolidera och uppdatera grundlagarna. Grunderna för Finlands konstitution ändrades inte väsentligt, utan reformeringen kunde genomföras på en grundval av konstitutionell kontinuitet och utveckling av en konstitution som bygger på den kontinuiteten. Det centrala innehållsmässiga syftet med grundlagsreformen var att stärka de parlamentariska dragen i Finlands konstitution. De bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som togs in i grundlagen i samband med reformen motsvarade i sak de bestämmelser som hade tagits in i Regeringsformen för Finland i samband med den reform av de grundläggande fri- och rättigheterna som trädde i kraft 1995.

Sedan dess har grundlagen ändrats tre gånger. En ändring som trädde i kraft 2007 gällde utlämning och överföring av finska medborgare till ett annat land och val av ställföreträdare för riksdagens biträdande justitieombudsmän (RP 102/2003 rd, GrUB 5/2005 rd, GrUB 2/2007 rd). En annan ändring som också trädde i kraft 2007 gällde indragning av statsrevisorerna och inrättande av revisionsutskottet (RP 71/2006 rd, GrUB 10/2006 rd, GrUB 1/2007 rd). Den tredje ändringen i grundlagen trädde i kraft 2012 (RP 60/2010 rd, GrUB 9/2010 rd, GrUB 3/2011 rd) och var mer omfattande och stärkte de parlamentariska dragen i konstitutionen och förbättrade medborgarnas rätt till inflytande. Ändringen bottnade i bedömningen att erfarenheterna under den tid grundlagen hade varit i kraft påvisade vissa behov av ändringar och preciseringar i grundlagen, även om syftena med grundlagsreformen hade fullföljts på ett positivt sätt. Andra motiveringar till justeringarna var de ändringar som skett i finska statens omvärld och utvecklingen i EU som fått konsekvenser på det nationella planet (RP 60/2010 rd, GrUB 9/2010 rd).

En bedömning av huruvida grundlagen behöver ändras måste enligt grundlagsutskottet utgå från att grundlagen ska vara relativt beständig. Grundlagen ligger till grund för statsordningen och rättsordningen och bör därför inte kontinuerligt ändras. Det gäller alltså att vara återhållsam med ändringar i grundlagen. Man får inte sätta igång med att ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utifrån en bred debatt i strävan efter samsyn (GrUB 10/2006 rd, s. 2—3, GrUB 5/2005 rd, s. 2/I).

I ett betänkande om riktlinjer för en finsk underrättelselagstiftning (betänkande av arbetsgruppen för en informationsanskaffningslag, försvarsministeriet, 2015) menar försvarsministeriet att det inte ser ut att vara möjligt att stifta en lag om underrättelseinhämtning som avser datatrafik utan att grundlagen ändras, eventuellt med undantag för sådan underrättelseinhämtning som enbart avser en främmande stats datatrafik. I sitt regeringsprogram tog den sittande regeringen in en skrivning om att regeringen kommer att föreslå att underrättelse utomlands och datatrafikspaning ska basera sig på lagstiftning. För att kunna identifiera och avvärja eventuella hot mot Finland är det nödvändigt att få uppgifter om militär verksamhet och sådan annan verksamhet som allvarligt ho-

tar den nationella säkerheten, står det i bakgrundsmaterialet och motiveringen till propositionen. Information behövs till exempel om utvecklingen i den säkerhetspolitiska miljön och om verksamhet som allvarligt hotar statsordningen eller grundläggande samhällsfunktioner, såsom verksamhet som hänför sig till terrorism eller våldsbejakande radikalisering eller till utländska underrättelsetjänsters verksamhet.

Utkastet till regeringsproposition bereddes i en sakkunnigarbetsgrupp som tillsattes av justitieministeriet i september 2015. Arbetsgruppen hörde sakkunniga i statsförfattningsrätt och civil och militär underrättelseinhämtning och lät göra behövliga utredningar. Arbetet övervakades av en parlamentarisk uppföljningsgrupp som tillsattes i december 2015. Arbetsgruppens betänkande (Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Granskning av grundlagsregleringen, justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 41/2016) blev klart i september 2016. Propositionen färdigställdes vid justitieministeriet utifrån betänkandet och tillhörande remissvar under övervakning av den parlamentariska uppföljningsgruppen.

Propositionen gäller ett moment i en paragraf i grundlagen. Det är alltså en avgränsad ändring. Samtidigt som propositionen med förslag till ändring av grundlagen lämnades till riksdagen lämnades också en proposition med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd), en proposition med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 203/2017 rd) och en proposition med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten och lag om ändring av 7 § i statstjänstemannalagen (RP 199/2017 rd). Regeringen anser att samtliga propositioner om underrättelseverksamhet är beroende av varandra och att de bör föras till grundlagsutskottet för att behandlas tillsammans (se RP 202/2017 rd, s. 291, RP 203/2017 rd, s. 379). Dessutom har talmanskonferensen lämnat ett förslag om ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän. Förslaget anknyter till propositionerna och innehåller bestämmelser om att ordna parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten och att inrätta ett underrättelsetillsynsutskott (TKF 1/2018 rd).

Situationen är sålunda ny när det gäller behandlingen av den föreliggande propositionen, så utskottet påpekar att lagförslagen om civil och militär underrättelseverksamhet går att analysera mot bakgrund av den föreslagna grundlagsändringen först sedan när ändringslagen har stiftats. Utskottet understryker också att ändringar i grundlagen inte kan vara biprodukter av behov att stifta vanliga lagar utan alltid måste analyseras särskilt med hänsyn till att de ställer konstitutionella krav på ändringar i vanliga lagar. Även om den föreslagna ändringen i grundlagen inverkar på vilka underrättelsebefogenheter som kan föreskrivas i de vanliga lagarna om underrättelseverksamhet bör den innehållsliga ändringen i grundlagen inte ses i det perspektivet att den ska möjliggöra den underrättelselagstiftning som nu behandlas i riksdagen. Utskottet framhåller att grundlagsbestämmelserna alltid gäller långsiktiga och stabila tolkningar och att de ska kunna tillämpas och tolkas i situationer som förändras. De övriga propositionerna med förslag till underrättelselagstiftning har således främst informativ betydelse när det gäller att beskriva begreppsapparaten i och syftena med den aktuella propositionen med förslag till ändring av grundlagen.

Den föreslagna nya begränsningsklausulen i grundlagens 10 § 4 mom. om hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden kommer härefter att avgöra vilka begränsningar av hemligheten som kan tillåtas, eventuellt också i annan verksamhet än underrättelseinhämtning. I en bedömning av om

ändringsförslaget är godtagbart är det därför väsentligt att begränsningsklausulen fortfarande i tillräcklig grad ska 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.

Begränsningsgrunden i fråga om brottsbekämpning

I propositionen föreslår regeringen att uttrycket ”vid utredning av brott” i 10 § 3 mom. i den gällande grundlagen ska ersättas med uttrycket ”vid bekämpning av brott”. På den här punkten berör propositionen inte stiftandet av underrättelselagarna utan bottnar i regeringens uppfattning att tolkningen av bestämmelsen har fjärmat sig från bestämmelsens ordalydelse. I motiveringen (s. 35) står det att avsikten inte är att ändra rättsläget jämfört med hur tolkningen av 10 § 3 mom. i grundlagen har utformats i grundlagsutskottets utlåtandepraxis (se GrUU 67/2010 rd, s. 4, GrUU 66/2010 rd, s. 7, GrUU 5/1999 rd, s. 2—3, GrUU 2/1996 rd, s. 1—3). Regeringen föreslår alltså att ordalydelsen i grundlagen ändras utan att det ska påverka tolkningen av bestämmelsen på något sätt, av motiveringen att döma. Med beaktande av de allmänna, mycket strikta kriterierna för att ändra grundlagen kan detta anses vara besynnerligt.

Så som det står i propositionsmotiven har begränsningsklausulen i 10 § 3 mom. i grundlagen redan före ikraftträdandet av den nya grundlagen (se t.ex. GrUU 2/1996 rd, GrUU 5/1999 rd) tolkats mycket konsekvent på så sätt att det betraktas som utredning av brott att åtgärder vidtas med anledning av en konkret och specificerad misstanke om brott trots att brottet ännu inte har omsatts i gärning. Det är alltså inte oklart hur bestämmelsen ska tolkas, utan tolkningen är etablerad.

Uttrycket ”bekämpning av brott” omfattar enligt propositionen förebyggande, avslöjande och utredning av brott. Även om utredning av begångna brott i vissa lagar (t.ex. 2 § 1 mom. 2 punkten i lagen om brottsbekämpning inom Tullen) anses ingå i begreppet brottsbekämpning, innebär bekämpning av brott rent allmänspråkligt att brott förebyggs och inte att begångna brott utreds. Om begreppet bekämpning av brott används leder det därför till att begränsningsklausulen fokuseras mer på förebyggande av brott än på utredning av brott. Begreppet bekämpning av brott kan följaktligen i senare tolkningspraxis också leda till större möjligheter att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, fastän detta inte är avsikten enligt propositionsmotiven. Den rådande tolkningen, där kriteriet för begränsningar är att det åtminstone finns en konkret och specificerad misstanke om brott, går heller inte att koppla till begreppet bekämpning av brott på motsvarande sätt som till utredning av brott.

Att tolkningspraxis fjärmar sig från bestämmelsens ordalydelse gäller också ett annat lagförbehåll i 10 § 3 mom. i grundlagen. Begränsningsklausulen om åtgärder som ingriper i hemfriden föreslås inte bli ändrad trots att begreppet "för att brott ska kunna utredas" på liknande sätt har gett upphov till tolkningsproblem som uttrycket "vid utredning av brott" i begränsningsklausulen om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Grundlagsutskottet har nyligen tagit upp den här frågan (GrUU 36/2017 rd). I tolkningspraxis har man enligt utskottet delvis frångått formuleringarna i 10 § 3 mom. Utredning av brott i den mening som avses i grundlagens 10 § 3 mom. har ansetts omfatta även åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås. I

vissa fall har utskottet tagit ställning till åtgärder som ingriper i skyddet för hemfriden när kriterierna för åtgärderna inte utan problem har kunnat anses ingå i de kriterier som nämns i 10 § 3 mom. Å andra sidan är det klart att det inte gick att förutse exempelvis alla framtida lagstiftningsbehov till följd av den tekniska utvecklingen, när begränsningsklausulen i 10 § 3 mom. infördes vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Tidigare har grundlagsutskottet behandlat inskränkningar i skyddet för hemfriden i fall där befogenhetsbestämmelserna på grund av EU-lagstiftning inte har tillåtit att inspektionsbefogenheterna avgränsas enligt 10 § 3 mom. i grundlagen (se GrUU 39/2016 rd, s. 5—6, och GrUU 54/2014 rd, s. 3). Regleringen har då analyserats utifrån principen om företräde för EU:s sekundärrätt.

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. Utredningen ska särskilt fokusera på i vilken utsträckning de inspektionsbefogenheter som ingår i EU-lagstiftningen över huvud taget analyseras med avseende på skyddet för hemfriden när EU-lagstiftning bereds (GrUU 36/2017 rd, s. 5, och GrUU 39/2016 rd, s. 6). Enligt grundlagsutskottet måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Mot den bakgrunden är det otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärmat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. Utskottet har uppmanat regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta (GrUU 36/2017 rd, s. 5).

Vardera lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen är således behäftat med obalans när det gäller tolkningen. Utskottet anser att detta kan åtgärdas bara om behoven att ändra båda lagförbehållen analyseras samtidigt, noggrant och ingående och ändringen genomförs på ett sätt som inte får oförutsedda följdverkningar. Med hänsyn till att eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utifrån en bred debatt i strävan efter samsyn (GrUB 10/2006 rd, s. 2—3, GrUB 5/2005 rd, s. 2/I) ser utskottet det inte som motiverat att ändra bara den ena begränsningsklausulen nu. En ändring skulle leda till ökade tolkningsproblem och asymmetri i 10 §. Utskottet anser att begreppet "bekämpning av brott" som nytt begrepp i grundlagen är mer problematiskt än det nuvarande begreppet "utredning av brott". Det vore motiverat att regeringen startade det utredningsarbete som grundlagsutskottet redan tidigare efterlyst för att närmare gå in på behovet av ändringar i begränsningsklausulerna i 10 § 3 mom.

Ny begränsningsgrund: militär verksamhet och verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten

I slutet av 10 § 4 mom. i grundlagen föreslår regeringen en ny grund för begränsning av skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden: genom lag ska det kunna föreskrivas om nödvändiga begränsningar i meddelandehemligheten för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Det här nya kriteriet bygger alltså inte på att begränsningen måste grunda sig på brott eller misstanke om brott.

Enligt den allmänna motiveringen i propositionen (s. 32) ska tröskeln vara hög för att begränsa skyddet för meddelandehemligheten. Bestämmelsen begränsar de villkor på vilka det kan föreskrivas om befogenheterna till underrättelseinhämtning. Det nödvändighetskrav som nämns i be-

stämmelsen och som hör till de allmänna villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna innebär enligt utskottet att ingrepp i meddelandehemligheten måste vara så noga inriktade och avgränsade som möjligt. Det betyder bland annat att bestämmelser i vanliga lagar måste specificera befogenheterna till informationsinhämtning. Den föreslagna regleringen möjliggör enligt propositionen inte "införande av lagstiftning om allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafik". Inhämtandet av information om den verksamhet som avses i bestämmelsen ska enligt motiveringen (s. 38) genom lag kunna anvisas endast myndigheter som svarar för den nationella säkerheten. Det är å andra sidan fråga om inhämtande av information för den högsta statsledningen i syfte att skapa en lägesbild och stödja beslutsfattandet samt för de nationella säkerhetsmyndigheternas lagstadgade verksamhet.

Med militär verksamhet avses enligt motiveringen militärt organiserade truppers verksamhet eller annan med denna jämställbar verksamhet som bedrivs av trupper som använder militär makt. Det kan vara fråga om både statlig och icke-statlig verksamhet. Inhämtningen av information omfattar kartläggning och övervakning av externa militära åtgärder som riktar sig mot Finland. Det handlar till exempel om att följa utvecklingen av den militära verksamhet som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö i syfte att skapa en lägesbild (s. 36). Till denna del anknyter propositionen till lagen om militär underrättelseverksamhet, som ingår i proposition 203/2017 rd.

Förslaget i propositionen kräver inte att information om militär verksamhet som avses i bestämmelsen bara får inhämtas i det fall att verksamheten utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Avsikten är här att lyfta fram de särskilda egenskaperna hos militär underrättelseinhämtning jämfört med civil underrättelseinhämtning. Behoven inom den militära underrättelseinhämtningen skiljer sig från civil underrättelseinhämtning bland annat på så sätt att militär verksamhet ofta måste följas långsiktigt och systematiskt utan att den verksamhet som övervakas behöver utgöra en överhängande fara under den tid övervakningen pågår. I den militära underrättelseinhämtningen är det också viktigt att få veta om den verksamhet som följs upp har blivit mindre problematisk med tanke på Finlands försvars- och säkerhetsintressen. Även om skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden inte omfattar kommunikationen i en främmande stats militära organisation eller annan myndighetsorganisation kan befogenheterna till militär underrättelseinhämtning inte i samtliga fall riktas så exakt att det inte finns någon risk för att myndigheterna tillfälligt får åtkomst till uppgifter om kommunikation mellan enskilda personer som inte berörs av underrättelseuppdraget. Åtkomsten bör avgränsas i de vanliga lagarna så att den blir så ringa som möjligt, menar utskottet. Bestämmelsens tillämpningsområde är på det sätt som beskrivs i propositionsmotiven avgränsat till inhämtning av information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö. Även i övrigt framhäver utskottet behovet att tolka begränsningsgrunden restriktivt.

Motiveringen till tillämpningsområdet kan med de ovan beskrivna fokusområdena anses vara godtagbar, och den befästs av de olika stadier och former av hot med anknytning till militär verksamhet som de sakkunniga lyft fram.

Med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avses i bestämmelsen 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. Det kan röra sig om verksamhet som allvarligt hotar Finlands nationella säkerhet och som hänför sig till terrorism, våldsbejakande radikalisering eller utländska underrättelsetjänsters verksamhet. Dessutom kan det handla om oroligheter i en stat som är central med tanke på Finlands säkerhet. På den här punkten anknyter förslaget till propositionen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning har begreppen nationell säkerhet och allvarligt hot en omfattande spännvidd. När de ska tillämpas framhävs behovet att väga in och leva upp till de grundläggande krav som den europeiska rättspraxisen ställer på lagstiftning om metoder för att inhämta information. Kraven gäller bland annat att utövningen av myndighetsbefogenheter på förhand ska godkännas av domstol, att tillsynen ska vara oavhängig, att rättssäkerheten ska fullföljas i domstolen och att dataskyddskriterierna ska uppfyllas. Grundlagsutskottet vill särskilt lyfta fram starka rättssäkerhetsgarantier samt bred och effektiv tillsyn över utövningen av befogenheterna till underrättelseinhämtning. Dessutom bör tillämpningen vara avgränsad på lämpligt sätt eftersom det rör sig om en exceptionell begränsningsgrund 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. Detta är betydelsefullt också av den orsaken att nya 10 § 4 mom. i grundlagen härefter inte enbart kommer att gälla befogenheterna till underrättelseinhämtning utan också alla nya befogenheter som i framtiden eventuellt kommer att föreslås för begränsning av meddelandehemligheten.

I fråga om avgränsningarna av tillämpningen framhåller utskottet att inhämtningen av information om verksamhet som hotar den nationella säkerheten med stöd av bestämmelsen ska kunna anförtros uteslutande de myndigheter som svarar för den nationella säkerheten (i nuläget skyddspolisen, huvudstaben och försvarsmaktens underrättelseverk). För det andra ska begränsningskriteriet bara gälla inhämtning av information om sådan verksamhet som till sin natur kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. För det tredje bör uttömmande bestämmelser utfärdas genom lag om befogenhetsfördelningen när det gäller verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. För det fjärde möjliggör de föreslagna bestämmelserna inte allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamheten. Nödvändighetskriteriet innebär dels att en begränsning 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 riktat och begränsat som möjligt. Utskottet lägger även i övrigt vikt vid de allmänna villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna när den nya föreslagna begränsningsgrunden ska tolkas.

Som princip för den konstitutionella tolkningen understryker utskottet också att grundlagen föranleder ett behov att å ena sidan tolka begreppet nationell säkerhet restriktivt och å andra sidan ha en hög allvarlighetsgrad i fråga om hot. Den som åberopar begränsningsgrunden har också skyldighet att komma med en tillräcklig motivering till att verksamheten i fråga kan bli ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. För att uppfylla nödvändighetskravet räcker det enligt utskottet inte med att inhämtningen av information om förtroliga meddelanden över lag kan anses främja den nationella säkerheten. Däremot måste det påvisas att informationsinhämtningen med individuella begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i varje enskilt fall är ett effek-

tivt och nödvändigt sätt att inhämta information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten i situationen i fråga.

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, måste också vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter, i synnerhet med Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, och EU-rätten. Utskottet har också framhållit att nivån på det grundlagsfästa skyddet för grundläggande rättigheter kan vara högre än den lägsta nivå som följer av människorättsförpliktelserna (GrUU 59/2017 rd, GrUU 43/2016 rd, GrUU 24/2016 rd, GrUU 59/2014 rd). Utskottet vill således framhäva behovet att bevaka vilken praxis som gäller i Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och Europeiska unionens domstol inom området för underrättelseverksamhet. I enlighet med denna rättspraxis måste de föreslagna nya undantagsgrunderna analyseras när nationell lagstiftning bereds och införs, likaså när lagstiftningen tillämpas av myndigheter och domstolar. Särskilt väsentligt är det i den aktuella omvärlden att se till att rättssäkerheten och tillsynen är lämpligt ordnad. Frågan om ett system för tillsyn över underrättelseverksamheten (laglighetskontroll och parlamentarisk kontroll) blir följaktligen mycket viktig också 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 (se RP 199/2017 rd, TKF 1/2018 rd). Utskottet kommer närmare att gå in på frågorna om ett lämpligt tillsynssystem senare när det behandlar de anknytande propositionerna för betänkande.

Lagstiftningsordningen för ändring av grundlagen

Enligt 73 § 1 mom. i grundlagen ska förslag om ändring av grundlagen eller om avgränsade undantag från grundlagen först med flertalet röster godkännas att vila till det första riksmöte som hålls efter följande riksdagsval. Därefter ska lagförslaget godkännas med oförändrat sakinnehåll i plenum genom ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Förslaget kan dock enligt 73 § 2 mom. förklaras brådskande genom ett beslut som fattas med minst fem sjättedelar av de avgivna rösterna. Förslaget lämnas då inte vilande och det kan godkännas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är viktigt att ändringar i texten i grundlagen behandlas enligt huvudregeln, dvs. i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom. där förslaget förklaras brådskande bör enligt utskottet inte användas, om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (GrUB 10/2006 rd, s. 6). Förfarandet enligt 73 § 1 mom. i grundlagen möjliggör offentlig debatt om grundlagsändringar inför normala riksdagsval, så att väljarna genom att använda sin rösträtt får delta i förfarandet för att ändra grundlagen.

I propositionen anser regeringen att förslaget till ändring av grundlagen bör behandlas i brådskande grundlagsordning. Den försvagade säkerhetssituationen i Finland och behovet av att bereda sig

på verksamhet som hotar landets nationella säkerhet utgör enligt regeringens uppfattning en sådan exceptionell situation som grundlagsutskottet i sin praxis ställt som krav och där det föreligger ett nödvändigt behov att snabbt ändra grundlagen. I de propositioner som gäller lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet relateras ingående olika aspekter på den försvagade och allt mer komplexa säkerhetssituationen i Finland.

I propositionsmotiven står det dessutom att bestämmelserna om befogenheterna till underrättelseinhämtning som gör intrång i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kanske kommer att kunna träda i kraft först i början av 2020, om den nu föreslagna ändringen i grundlagen behandlas i normal grundlagsordning. Om brådskande grundlagsordning tillämpas kan bestämmelserna enligt propositionen träda i kraft tidigare, eventuellt redan i slutet av 2018, beroende på behandlingen av propositionerna i riksdagen.

Grundlagsutskottet har från utrikesutskottet, försvarsutskottet och förvaltningsutskottet fått utlåtanden om omvärldsläget i underrättelseverksamheten. Grundlagsutskottet har nyttjat utlåtandena i sin bedömning av möjligheten till brådskande lagstiftningsordning.

Enligt försvarsutskottets utlåtande har Finlands säkerhetsmiljö försämrats på kort tid och det finns ingenting som talar för att läget kommer att underlättas inom den närmaste framtiden. Sett ur ett försvarspolitiskt perspektiv finns det enligt försvarsutskottet skäl att behandla den föreslagna lagstiftningen skyndsamt (FsUU 4/2018 rd).

Utrikesutskottet menar att den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken har effektiviserat och underlättat kontakterna och nätverkandet mellan de aktörer som hotar Finland och gjort det svårare att identifiera de aktörer som står bakom hoten. Utvecklingen på det tekniska området har också försvagat medborgarnas dataskydd och gjort det möjligt att förbereda och genomföra handlingar som hotar den nationella säkerheten på kortare tid än tidigare. Tidsspannet för att reagera på yttre hot har förkortats och det har blivit betydligt svårare att förutse hur säkerhetsläget kommer att utvecklas (UtUU 3/2018 rd).

Förvaltningsutskottet noterar att de sakkunniga som utskottet hört på bred front varit eniga om att det hade varit befogat att sätta lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning enligt proposition RP 202/2017 rd i kraft ännu tidigare.

Grundlagsutskottet anser att utskottsutlåtandena har det gemensamt att de pekar på förändringarna i landets säkerhetspolitiska miljö och de anknytande osäkerhetsfaktorer som accentuerar behovet av att producera objektiv, bekräftad och analyserad information om säkerhetshoten mot Finland till stöd för de politiska besluten och säkerhetsmyndigheternas beslut (t.ex. UtUU 3/2018 rd, s. 5). Nya typer av företeelser som påverkar den säkerhetspolitiska miljön är enligt utlåtandena ökad hybridpåverkan, ökad betydelse för cyberomgivningen och terrorism. Samtliga utlåtanden pekar på behovet att utveckla lagstiftningen om både militär och civil underrättelseinhämtning.

Grundlagsutskottet anser att den tidsmässiga motiveringen till ett brådskande förfarande har blivit svagare eftersom det har gått en tid sedan propositionen lämnades. Men detta kan inte anses ha uteslutit möjligheten till ett brådskande förfarande. Tidsskillnaden mellan påskyndad och vanlig

lagstiftningsordning kan i vilket fall som helst fortfarande ses som en beaktansvärd fråga. Om ändringen av grundlagen inte genomförs i brådskande ordning måste riksdagen behandla lagförslagen om civil underrättelseinhämtning i proposition RP 202/2017 rd och förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet i proposition RP 203/2017 rd i ljuset av gällande 10 § 3 mom. i grundlagen. Det betyder att lagförslagen vid riksdagsbehandlingen måste ändras för att svara mot kraven i de gällande grundlagsbestämmelserna innan de godkänns. Hur omfattande ändringar som behövs blir klart först när grundlagsutskottet har behandlat propositionerna i fråga. Om ändringen av grundlagen skjuts fram över riksdagsvalet blir ikraftträdandet av underrättelselagstiftningen alltså inte senarelagt helt och hållet men det får konsekvenser för innehållet i de lagar som stiftas. I det här fallet kommer det inte på fråga att så att säga tekniskt lämna underrättelselagarna vilande.

Att brådskande förfarande är exceptionellt framhävs i och för sig av det höga kravet på kvalificerad majoritet. Brådskande förfarande kan inte tillämpas om det i riksdagen inte råder en bred samsyn på behovet av och innehållet i grundlagsändringen. Med beaktande av det som står i propositionen, utlåtandena från de andra utskotten och övriga sakkunnigutredningar som grundlagsutskottet fått anser grundlagsutskottet att man kan tänka sig att situationen nu avviker från de grundlagsändringar som utskottet tidigare granskat på så sätt att det nu undantagsvis finns ett trängande behov av att tillämpa brådskande förfarande (GrUB 5/2005 rd, s. 5) och att situationen är tvingande (GrUB 10/2006 rd, s. 6).

Grundlagsutskottet drar slutsatsen att det inte finns något absolut konstitutionellt hinder för att undantagsvis behandla ändringen av grundlagen i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar av de avgivna rösterna uppfylls i enlighet med bestämmelsen. Utskottet framlägger dock inte något förslag enligt 53 § 5 mom. i riksdagens arbetsordning om att förklara lagförslaget brådskande. Kombinerat med utskottets tidigare praxis understryker detta att normalt förfarande enligt 73 § 1 mom. i grundlagen härefter tillämpas när grundlagen ska ändras. Det är huvudregeln enligt utskottets vedertagna praxis. Om det aktuella förslaget avses bli förklarat brådskande i riksdagen, ska ett förslag om detta enligt 53 § 5 mom. i riksdagens arbetsordning framläggas i den andra behandlingen i plenum innan debatten har avslutats.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

> *Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 198/2017 rd med ändringar.* ***(Utskottets ändringsförslag)***

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av 10 § i Finlands grundlag

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

10 §

Skydd för privatlivet

— —

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

Genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid 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.

_____

Denna lag träder i kraft den 20 .

_____

Betänkande GrUB 4/2018 rd

Helsingfors 21.9.2018

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
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Arto Satonen saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Lasse Hautala cent.

Seketerare var

utskottsråd Matti Marttunen.