

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen och till vissa lagar som har samband med den**

**Till förvaltningsutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av gränsbevakningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 25/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Anne Ihanus, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Niklas Vainio, justitieministeriet
- dataombudsman Anu Talus, Dataombudsmannens byrå
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää
- professor Tomi Voutilainen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att gränsbevakningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet och lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock behövt att utlåtande om propositionen inhämtas av grundlagsutskottet.

## Utlåtande GrUU 15/2024 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår att gränsbevakningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet och lagen om sjöfartsskydd på vissa fartyg och i hamnar som betjänar dem och om tillsyn över skyddet ändras. Syftet med propositionen är att göra det möjligt att utnyttja modern teknik för att upprätthålla gränssäkerheten och för andra centrala lagstadgade uppgifter som Gränsbevakningsväsendet har.

(2) Gränsbevakningslagen föreslås bli ändrad bland annat genom att det till lagen fogas bestämmelser om radioteknisk övervakning. Radioteknisk övervakning är en ny befogenhet för Gränsbevakningsväsendet. Enligt utredning till utskottet har inte heller andra myndigheter motsvarande befogenheter.

(3) Med radioteknisk övervakning avses enligt den föreslagna 29 a § i gränsbevakningslagen att med hjälp av någon annan teknisk anordning än radar fortlöpande eller upprepade gånger observera, identifiera, lokalisera, specificera och följa radiofrekventa elektromagnetiska vågor och radioutrustning med hjälp av egenskaperna hos de elektromagnetiska vågorna. Enligt den föreslagna 29 b § har Gränsbevakningsväsendet rätt att för utförande av radioteknisk övervakning behandla förmedlingsuppgifter om också annan radiokommunikation än sådan som är avsedd för allmän mottagning samt lokaliseringssuppgifter. Genom radioteknisk övervakning får det inte inhämtas information om innehållet i andra radiomeddelanden än sådana som är avsedda för allmän mottagning.

(4) Radioteknisk övervakning är av betydelse framför allt med tanke på skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Enligt 10 § 4 mom. kan det genom lag 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.

(5) Regleringen i grundlagen när det gäller förtroliga meddelanden motiveras främst av behovet att skydda innehållet i ett förtroligt meddelande mot utomstående. Genom grundlagen tillförsäkras 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. Bestämmelsen tryggar dock också andra uppgifter om ett sådant meddelande som kan vara av betydelse för att meddelandet ska förbli konfidentiellt. Exempel på dylik information är enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ett samtals identifieringsuppgifter (RP 309/1993 rd, s. 57).

(6) Var och en har enligt artikel 8 i Europakonventionen rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt Europadomstolens rättspraxis omfattar begreppen privatliv och korrespondens i artikel 8.1 i konventionen såväl telefonkommunikation som e-postkommunikation och annan elektronisk kommunikation som är avsedd att vara förtrolig (Liberty m.fl. mot Förenade kungariket 1.10.2008). Enligt denna rättspraxis omfattar skyddet för korres-

## Utlåtande GrUU 15/2024 rd

pondens och privatliv både innehållet i kommunikationen och identifieringsuppgifter om kommunikationen (Malone mot Förenade kungariket 2.8.1984). En myndighet behöver inte i praktiken behandla uppgifterna för att det ska vara fråga om ingripande i privatlivet, utan redan det att myndigheten samlar in och lagrar uppgifter för senare användning ska betraktas som ingripande (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 samt Liberty m.fl. mot Förenade kungariket, 1.10.2008; se även GrUU 36/2018 rd, s. 7—10).

(7) Enligt motiveringen till lagförslaget (s. 47) inriktas radioteknisk övervakning vanligen på kommunikation med radioutrustning som innehas av en människa eller ett djur som vistas på det övervakade området. Övervakningen kan också inriktas på instrumenteringssignaler från utrustning, såsom radiosignaler som hänför sig till aktiviteten hos obemannade system och bevakning av aktiviteten. Å andra sidan kan övervakningen också inriktas på till exempel radiovågor som inte innehåller kommunikation, såsom radarsignaler från fartyg. I fråga om en mobiltelefon eller någon annan teleterminalutrustning som kan kopplas till en person, innefattar behandlingen av radiokommunikationen och förmedlingsuppgifterna om den enligt propositionen oundvikligen uppgifter genom vilka en person kan identifieras.

(8) Grundlagsutskottet har vid sin bedömning av dimensionen för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden bland annat ansett att fjärrstyrningen av obemannade luftfartyg exempelvis med hjälp av mobiltelefon eller dator inte handlar om sådana förtroliga meddelanden som avses i 10 § 2 mom. i grundlagen och som man genom bestämmelsen i grundlagen över huvud taget har för avsikt att ge grundlagens skydd (GrUU 22/2020 rd, s. 6). Utskottet har också bedömt att sådan muntlig och skriftlig meddelandetrafik som uppkommer vid trafikstyrning inte är sådan verksamhet som omfattas av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen (se GrUU 62/2010 rd, s. 5/I).

(9) Utifrån uppgifterna i den aktuella propositionen riktar sig radioteknisk övervakning delvis till sådan kommunikation som inte omfattas av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden enligt 10 § 2 mom. i grundlagen. Till vissa delar är det dock fråga om kommunikation som omfattas av detta skydd. Lagförslaget bör således ses som en begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

(10) I 10 § 4 mom. i grundlagen preciseras det vad som kan betraktas som godtagbara grunder för att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Med avseende på den nu aktuella regleringen är det dock relevant att identifieringsuppgifterna för ett meddelande i grundlagsutskottets tidigare etablerade praxis har ansetts ligga utanför kärnområdet för den grundläggande fri- och rättighet som skyddar hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden (se t.ex. GrUU 33/2013 rd, s. 3/I—II, GrUU 6/2012 rd, s. 3—4, GrUU 29/2008 rd, s. 2—3 och GrUU 3/2008 rd, s. 2/I). Detta har inneburit att det särskilda lagförbehållet som numera ingår i 10 § 4 mom. i grundlagen inte som sådant har tillämpats på begränsning av hemligheten när det gäller identifieringsuppgifter. Bestämmelser som inkräktar på skyddet för identifieringsuppgifter har dock enligt utskottets praxis behövt uppfylla de allmänna kriterierna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 62/2010 rd, s. 4/II, GrUU 23/2006 rd, s. 2—3). Således har det till exempel va-

## Utlåtande GrUU 15/2024 rd

rit möjligt att föreskriva om befogenheter för teleövervakning också i en situation där det inte nödvändigtvis har varit fråga om brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden enligt 10 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 33/2013 rd, s. 3/I). Det har ansetts möjligt att få identifieringsuppgifter också i vissa situationer där det inte har varit fråga om begränsningsgrunder enligt 10 § 4 mom. i grundlagen (GrUU 62/2010 rd, s. 4/II).

(11) Grundlagsutskottet har sedan dess justerat sin praxis, eftersom identifieringsuppgifter som anknyter till elektronisk kommunikation samt möjligheten att sammanställa och kombinera dem likväl kan vara problematiska med hänsyn till skyddet för privatlivet på så sätt att en kategorisk uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde inte alltid är motiverad, utan man måste på ett allmännare plan fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 18/2014 rd, s. 6/II).

(12) Förmedlingsuppgifter om radiokommunikationen får enligt den föreslagna 29 b § i gränsbevakningslagen behandlas endast i den utsträckning uppgifterna är nödvändiga för att den radiotekniska övervakningen ska kunna riktas eller för att övervakningsobjekt ska kunna åtskiljas eller avgränsas. Efter behandlingen ska förmedlingsuppgifterna utplånas eller ges en sådan form att de inte kan kopplas till en enskild fysisk person. Enligt motiveringen till bestämmelsen (s. 47) används uppgifter om förtrolig kommunikation således inte för att identifiera ägaren eller innehavaren av radioutrustning, utan specificeringen gäller radioutrustningen i fråga. Specificeringen sker i praktiken automatiskt med tekniska metoder, och med hjälp av den är det möjligt att avgränsa onödiga objekt från den radiotekniska övervakningen. Radioteknisk övervakning utförs enligt motiveringen (s. 48) med hjälp av separat anskaffad utrustning, vars sensorer samlar in information om det elektromagnetiska spektrumet inom det område där utrustningen är verksam. Den information som sensorerna producerar ska således enligt motiven filtreras till en sådan form att slutanvändaren inte får kännedom om sådana identifieringsuppgifter som används för identifiering av radioutrustningen.

(13) Grundlagsutskottet anser att i det regleringssammanhang som nu utvärderas och i den föreslagna omfattningen, särskilt med beaktande av de begränsningar som i lagen föreslås för tillsynen, framstår regleringen om radioteknisk övervakning som ett relativt obetydligt ingrepp i skyddet för hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden. Den nu föreslagna regleringen om behandling av förmedlingsuppgifter inom radiokommunikation kan bedömas utifrån de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Regleringen är inte problematisk ur denna synvinkel.

(14) Grundlagsutskottet noterar dessutom att det i samband med ändringen av 10 § i grundlagen har ansett det motiverat att regeringen inleder ett utredningsarbete som i vidare bemärkelse täcker behovet av att ändra de begränsningsklausuler som gäller hemfriden och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 6). Utskottet har senare påskyndat inledandet av utredningsarbetet (GrUU 6/2019 rd, s. 5, GrUU 12/2019 rd, s. 6). Utskottet upprepar med eftertryck att det är nödvändigt att utreda behovet av ändringar i begränsningsklausulerna i 10 § i grundlagen (se GrUU 5/2023 rd, stycke 9). Ändringsbehoven bör bedömas bland annat med beaktande av det förändrade säkerhetsläget, nya former av grov brottslighet (GrUU 5/2023 rd, stycke 9) och den tekniska utvecklingen (GrUU 30/2010 rd, s. 5/II—6/I).

## Utlåtande GrUU 15/2024 rd

(15) Enligt 29 a § 5 mom. i förslaget till gränsbevakningslag ges det ingen separat information om radioteknisk övervakning. I detaljmotiveringen till bestämmelsen (s. 46) hänvisas det till att staben för Gränsbevakningsväsendet därför i egenskap av personuppgiftsansvarig ska ägna särskild uppmärksamhet åt att de registrerade informeras på något annat sätt i enlighet med dataskyddslagstiftningen. Grundlagsutskottet betonar vikten av att utreda frågan. Om personuppgifter behandlas i samband med övervakningen, bör förvaltningsutskottet noggrant granska förslagets betydelse och förenlighet med bestämmelserna om information till den registrerade i EU:s dataskyddsförordning.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 7.5.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml  
vice ordförande Vilhelm Junnila saf  
medlem Fatim Diarra gröna  
medlem Maria Guzenina sd  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Atte Kaleva saml  
medlem Anna Kontula vänst  
medlem Johannes Koskinen sd  
medlem Jarmo Lindberg saml  
medlem Mira Nieminen saf  
medlem Karoliina Partanen saml  
medlem Onni Rostila saf  
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.