

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 a kap. i polislagen och till vissa andra lagar

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 a kap. i polislagen och till vissa andra lagar (RP 29/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Johanna Hakala, inrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Sakari Melander
- professor Olli Mäenpää
- professor Janne Salminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- biträdande professor Anu Mutanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att polislagen, lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik och lagen om militär underrättelseverksamhet ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 26/2025 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår ändringar i bestämmelserna om utlämnande av brottsinformation som erhållits genom användning av en metod för underrättelseinhämtning för brottsbekämpning. De viktigaste ändringarna gäller polislagen (lagförslag 1) och lagen om militär underrättelseverksamhet (lagförslag 4).

(2) Bestämmelserna om civil och militär underrättelseinhämtning har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd). När utskottet då bedömde bestämmelserna om utlämnande av information som erhållits vid underrättelseinhämtning för brottsbekämpning konstaterade det att uppmärksamhet bör fästas vid att underrättelseverksamhet till sin karaktär är annorlunda än användning av hemliga metoder att inhämta information enligt polislagen eller användning av hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen. Det betyder att frågan om bundenheten till användningsändamålet accentueras när man bedömer regleringen om eventuell överskottsinformation eller information som påminner om sådan (GrUU 35/2018 rd, s. 23, GrUU 36/2018 rd, s. 26). Med tanke på skillnaderna mellan underrättelseverksamhet respektive utredning och avväjande av brott bör det enligt utskottet 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 (GrUU 35/2018 rd, s. 23, GrUU 36/2018 rd, s. 26).

(3) Dessutom har grundlagsutskottet ofta granskat polislagens bestämmelser om användning av överskottsinformation (se t.ex. GrUU 99/2022 rd, GrUU 67/2010 rd, s. 4—5, GrUU 33/2013 rd, s. 5—7). Dessutom har utskottet uttryckligen konstaterat att innehållet i ett meddelande inte mister sitt grundlagsskydd bara på grund av att information om det har fått till exempel genom teleavlyssning (GrUU 99/2022 rd, stycke 12).

(4) Med beaktande av den föreslagna regleringens betydelse och grundlagsutskottets ovan nämnda utlåtandep Praxis fäster utskottet kritisk uppmärksamhet vid motiveringen till den nu föreslagna regleringen. I synnerhet avsnittet om propositionens förhållande till grundlagen är innehållsmässigt mycket snävt och översiktligt och redogör inte tillräckligt för lagförslagets förhållande till 10 § 4 mom. i grundlagen. Dessutom sägs det i motiveringen att de föreslagna ändringarna förtydligar och preciserar regleringen, även om det de facto delvis handlar om betydande ändringar.

(5) I propositionen bedöms inte heller nämnvärt hur den nu föreslagna regleringen förhåller sig till andra pågående lagstiftningsprojekt, såsom översynen av 10 § i grundlagen. I samband med en ändring av 10 § i grundlagen ansåg grundlagsutskottet det motiverat att regeringen inleder ett utredningsarbete som även 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). Grundlagsutskottet välkomnar att justitieministeriet har inlett ett projekt för att se över 10 § i grundlagen där man bereder behövliga ändringar i 10 § i grundlagen med beaktande av behoven i anslutning till kriminalunderrättelseinhämtning, civil underrättelseinhämtning och militär underrättelseverksamhet samt EU-lagstiftningen, nya former av grov brottslighet och den tek-

Utlåtande GrUU 26/2025 rd

niska utvecklingen. Utskottet har ansett det vara nödvändigt att utreda ändringsbehoven (se GrUU 5/2023 rd, stycke 9, GrUU 15/2024 rd, stycke 14, GrUU 20/2025 rd, stycke 13). Grundlagsutskottet noterar att man i tolkningspraxis delvis har fjärrat sig från ordalydelsen i 10 § 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUB 4/2018 rd).

Utlämnande av information för brottsbekämpning

(6) Det föreslås att polislagen (5 a kap. 44 § 5 mom. i lagförslag 1) och lagen om militär underrättelseverksamhet (79 § 5 mom. i lagförslag 4) kompletteras med nya bestämmelser enligt vilka underrättelsemyndigheterna alltid får underrätta de behöriga myndigheter som avses i 1 och 2 mom. om ett brott enligt 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen som upptäckts genom användning av en metod för underrättelseinhämtning som redan begåtts eller som ännu kan förhindras samt lämna ut information om ett sådant brott. De nämnda kapitlen i strafflagen gäller landsförräderibrott, högförräderibrott och terroristbrott.

(7) De föreslagna bestämmelserna har likheter med bestämmelserna om användningen av överskottsinformation. Grundlagsutskottet har granskat bestämmelserna om användningen av överskottsinformation med avseende på skyddet för förtroliga meddelanden i 10 § i grundlagen. Det är enligt utskottet klart att all överskottsinformation som fåtts genom i sig lagliga tvångsmedel inte utan begränsning kan användas för utredning av vilket som helst brott. Det främsta syftet med bestämmelsen som tryggar hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är att skydda innehållet i ett förtroligt meddelande gentemot utomstående. Innehållet i ett meddelande mister inte sitt grundlagsskydd bara för att man fått information om det genom till exempel teleavlyssning. Bestämmelserna i 10 § i grundlagen begränsar användningen av innehållet i meddelandet också efter detta. Det här är väsentligt också därför att inte bara det egentliga målet för avlyssningen utan också utomstående personer kan bli föremål för hemligt inhämtande av information. Vidare bör det enligt utskottet noteras att om användning av överskottsinformation tillåts för utredning av andra, mindre allvarliga brott än sådana som motiverar respektive teletvångsmedel, innebär detta indirekt en uppluckring av begränsningarna för användningen av teletvångsmedel (GrUU 99/2022 rd, stycke 12, GrUU 33/2013 rd, s. 6/II).

(8) Vid bedömningen av regleringen måste enligt grundlagsutskottets uppfattning uppmärksamhet ändå fästas vid att underrättelseverksamhet till sin karaktär är annorlunda än användning av hemliga metoder att inhämta information enligt polislagen eller användning av hemliga tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen. Det betyder att frågan om bundenheten till användningsändamålet accentueras när man bedömer regleringen om eventuell överskottsinformation eller information som påminner om sådan (GrUU 35/2018 rd, s. 23, GrUU 36/2018 rd, s. 26).

(9) Grundlagsutskottet har förhållit sig restriktivt till att tillåta användning av överskottsinformation vid utredning av brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är mindre än tre år fängelse. I ljuset av utskottets utlåtandep Praxis är det således exceptionellt att brott som vid straffmätningen ska betraktas som lindrigare tas in i dylika bestämmelser. Utskottet har tidigare ansett att det inte är problemfritt med reglering som skulle innebära att överskottsinformation kan användas i anslutning till sådana brott som i praktiken oftast endast leder till bötesstraff (GrUU 33/2013 rd, s. 7/I, GrUU 99/2022 rd, stycke 14 och 15).

Utlåtande GrUU 26/2025 rd

(10) I den föreslagna regleringen hänvisas det allmänt till 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen. I de kapitlen föreskrivs det om brott av mycket varierande allvarlighetsgrad. Lindrigare straffbara gärningar är till exempel oaktsamt röjande av statshemlighet enligt 12 kap. 8 § i strafflagen (straffskala böter eller fängelse i högst två år), brott mot neutralitetsbestämmelserna enligt 12 kap. 10 § (straffskala böter eller fängelse i högst ett år) eller främjande av resor för terroristbrott enligt 34 a kap. 5 d § (straffskala böter eller fängelse i högst ett år). Grundlagsutskottet noterar dessutom att det föreslagna regleringssättet leder till att straffbara gärningar som senare fogas till 12, 13 och 34 a kap. i strafflagen automatiskt omfattas av den föreslagna anmälningsrätten och rätten att lämna ut information.

(11) Med beaktande av å ena sidan grundlagsutskottets utlåtandepraxis i fråga om användning av överskottsinformation och å andra sidan utskottets ställningstaganden särskilt om utlämnande av information som erhållits vid underrättelseinhämtning är bestämmelserna i 5 a kap. 44 § 5 mom. i lagförslag 1 och 79 § 5 mom. i lagförslag 4 inte förenliga med de krav på proportionalitet, exakthet och noggrann avgränsning som ställs i samband med begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Förvaltningsutskottet måste avgränsa och precisera bestämmelserna.

Utlämnande av information för skyddande av den nationella säkerheten och inriktning av verksamheten

(12) Det föreslås att det till 5 a kap. i polislagen fogas en ny 44 a §, enligt vars 1 mom. skyddspolisen får anmäla ett brott som avses i 44 § 3—5 mom. och lämna ut information om ett sådant brott till en myndighet som avses i de momenten också för att skydda den nationella säkerheten och inrikta mottagarens verksamhet på något annat sätt. Dessutom föreslås det bestämmelser om begränsningar i användningen av sådan information. Bestämmelser om en i sak likadan rätt för militärunderrättelsemyndigheterna att lämna ut information föreslås i 80 § i lagförslag 4.

(13) Grundlagsutskottet noterar att den föreslagna regleringen om utlämnande av information är tämligen vag med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning i fråga om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I ljuset av bestämmelsens ordalydelse kan utlämnandet av information också gälla information som omfattas av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Av regleringen eller motiveringen till den framgår dock inte att bestämmelserna om utlämnande av information för att skydda den nationella säkerheten eller inrikta verksamheten nödvändigtvis skulle utgöra en sådan tillåten grund för att begränsa hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden som räknas upp i 10 § 4 mom. i grundlagen. Enligt momentet 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.

(14) Brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden och som avses i 10 § 4 mom. i grundlagen omfattar till exempel narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58). I grundlagsutskottets tolkningspraxis har även krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och de allvarligare gärningsformerna av allmänfarliga brott samt grovt ordnande av olaglig inresa, grov spridning av barnpornografisk bild, de allvarligaste brotten mot människors frihet, vissa terroristbrott samt skadegörelse, dataskadegörelse, bedrägeri-

Utlåtande GrUU 26/2025 rd

brott, koppleri och de grova gärningsformerna av miljöförstöring betraktats som sådana brott som avses i den nämnda bestämmelsen i grundlagen. Likaså har det ansetts möjligt att föreskriva om begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden särskilt för att utreda grova brott mot ekonomiska intressen som hänför sig i synnerhet till affärs- eller yrkesverksamhet. Då har en förutsättning ändå varit att det med brottet har eftersträövats en synnerligen stor vinning och att brottet har begåtts särskilt planmässigt (se t.ex. RP 198/2017 rd, s. 7). Begränsningsklausulen i grundlagens 10 § 4 mom. har redan innan grundlagen trädde i kraft (se t.ex. GrUU 2/1996 rd, GrUU 5/1999 rd) tolkats rätt 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 (GrUB 4/2018 rd, s. 5). Grundlagsutskottet noterar också de begränsningar i användningen av information som ingår i den nu föreslagna regleringen. Regleringen verkar inte heller på denna grund handla om sådan brottsutredning som avses i 10 § 4 mom. i grundlagen.

(15) Enligt 10 § 4 mom. i grundlagen kan det också föreskrivas om begränsningar för inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Grundlagsutskottet har i fråga om begränsningarna i tillämpningen av bestämmelsen för det första betonat att inhämtande av information om verksamhet som hotar den nationella säkerheten enligt 10 § 4 mom. endast kan anförtros myndigheter som svarar för den nationella säkerheten. 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 grundlagens 10 § 4 mom. inte allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamheten. Enligt utskottet innebär nödvändighetskriteriet å sin sida 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. Som princip för den konstitutionella tolkningen betonade 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 (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Den nu föreslagna regleringen kan inte anses omfattas av den begränsningsgrund som handlar om inhämtande av information om militär verksamhet enligt 10 § 4 mom. i grundlagen eller om sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

(16) Det är nödvändigt att precisera och avgränsa den föreslagna regleringen i 5 a kap. 44 a § i lagförslag 1 och 80 § i lagförslag 4 så att regleringen uppfyller någon av begränsningsgrunderna enligt 10 § 4 mom. i grundlagen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 och 4 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 26/2025 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 5 a kap. 44 a § beaktas på behörigt sätt och lagförslag 4 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 80 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 5.9.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Henrik Vuornos saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.