

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (RP 203/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till försvarsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- äldre regeringssekreterare Minnamaria Nurminen, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieråd Pekka Koponen, högsta domstolen
- justitieråd Outi Suviranta, högsta förvaltningsdomstolen
- underrättelsechef Harri Ohra-aho, Huvudstaben
- 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
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Martin Scheinin.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om militär underrättelseverksamhet. Dessutom föreslås det att flera andra lagar ändras för att möjliggöra militär underrättelseverksamhet.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning granskas lagförslagen bland annat med avseende på grundlagens 9 § om rörelsefrihet, 10 § om skydd för privatlivet, 12 § om yttrandefrihet, 15 § om egendomsskydd, 21 § om rättsskydd, 118 § om ansvar för ämbetsåtgärder 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 militär underrättelseverksamhet

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 202/2017 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.

Propositionen stöder sig huvudsakligen på den nya bestämmelsen i grundlagen och föreslår att det stiftas en ny lag om militär underrättelseverksamhet (nedan förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet). 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.

Med militär underrättelseinhämtning avses underrättelseinhämtning som utförs av militärmyndigheter i syfte att producera strategisk och operativ information om och bedömningar av verksamhetsmiljön till stöd för beslutsfattandet inom den högsta statsledningen och försvarsmaktens ledning. Militär underrättelseinhämtning riktar sig mot Finlands yttre verksamhetsmiljö och inriktas huvudsakligen på statliga aktörer. Metoderna för underrättelseinhämtning medför en utvid-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

gning 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).

Enligt regeringen kan Finlands säkerhetsmiljö anses ha förändrats snabbt under de senaste åren. Utmaningarna i anknytning till den säkerhetspolitiska miljön blir alltmer mångfacetterade och tidsfönstret för beredskap inför yttre hot har förkortats. Det har blivit allt viktigare att i rätt tid få korrekt information. Den information som den militära underrättelseinhämtningen främst fokuserar på finns i nuläget dessutom i digital form. Den militära underrättelseverksamheten kan exempelvis bidra med förvarning om militära hot mot Finland. Dessutom stöder den militära underrättelseinhämtningen den övriga internationella verksamhet som försvarsmakten utövar och det beslutsfattande som gäller militär krishantering. Genom propositionen får försvarsmakten befogenhet i Finland och utomlands till underrättelseinhämtning som avser person, radiosignalspaning, underrättelseinhämtning som avser datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik.

De föreslagna befogenheterna till underrättelseinhämtning har djupgående konsekvenser för skyddet för privatlivet och den därtill anknytande 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 medborgarligena 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.

Försvarsmakten bedriver sådan underrättelseinhämtning som skötseln av dess lagstadgade uppgifter förutsätter, men har inga särskilda befogenheter till underrättelseinhämtning enligt lag. Situationen är enligt grundlagsutskottet märklig. Det är i ett konstitutionellt perspektiv enligt utskottet i och för sig korrekt att föreskriva om militär 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 de befogenheter och uppgifter som anknyter till underrättelseverksamheten till vissa delar offentlig maktutövning av rätt likadan karaktär som en del av polisens befogenheter och 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 vill-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

koren 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, s. 4—6). 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 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 samhälleliga intressen (GrUU 14/2018 rd, s. 7 och 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 avgöranden på området efter det att propositionen lämnades.

Ur ett grundlagsperspektiv måste den föreslagna lagstiftningen bedömas framför allt med avseende på 10 § 4 mom. i grundlagen, som nyligen godkändes av riksdagen. Militär underrättelseinhämtning innebär i första hand ingrepp i meddelandehemligheten i syfte att inhämta information om militär verksamhet. Delvis är det också fråga om ingrepp i meddelandehemligheten på grundval av en kvalificerad lagreservation som i första hand har relevans för den föreslagna civila underrättelseinhämtningen (med andra ord inhämtande av information om annan 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 framförde de centrala grunder som ska beaktas vid bedömning av sådan militär verksamhet som avses i 10 § 4 mom. i grundlagen och annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och därför utgör grund för en begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Utskottet lyfte fram vikten av starka rättssäkerhetsgarantier, bred och effektiv tillsyn över utövningen av befogenheterna till underrättelseinhämtning och tillräckliga begränsningar för tillämpningen. 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).

Militär underrättelseverksamhet inriktas framför allt på främmande staters myndighetsorganisation, vars kommunikation inte åtnjuter skydd för meddelandehemligheten. Grundlagsutskottet

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

ansåg dock att befogenheterna till militär underrättelseinhämtning inte alltid kan riktas så exakt att det inte uppstår risk för att myndigheterna tillfälligt får åtkomst till uppgifter om kommunikation mellan enskilda personer som inte berörs av underrättelseuppdraget. Utskottet menade att åtkomsten bör avgränsas i en vanlig lag så att den blir så ringa som möjligt. Utskottet framhöll att bestämmelsens tillämpningsområde på det sätt som beskrivs i propositionsmotiven är avgränsat till inhämtning av information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö. Inskränkningens grunden måste enligt utskottet tolkas restriktivt (GrUB 4/2018 rd, s. 7).

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 skyddspolis, huvudstaben och försvarsmaktens underrättelseverk). 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 inskränkningens grunden ska tolkas (GrUB 4/2018 rd, s. 8).

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

Enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 379) innehåller propositionen åtskilliga befogenhetsbestämmelser som innebär ingrepp i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, vilken tryggas i 10 § 2 mom. i grundlagen. Förslag till bestämmelser som anknyter till den nya grundlagsbestämmelsen är 24 § (teknisk avlyssning), 30 § (teknisk observation av utrustning), 32 § 3 mom. (teleavlyssning av någon annan än en statlig aktör), 33 § (inhämtande av information i stället för teleavlyssning av någon annan än en statlig aktör), 35 § 3 mom. (teleövervakning av någon annan än en statlig aktör), 55 § (kopiering av någon annans än en statlig aktörs meddelande) och 67 § (underrättelseinhämtning som avser datatrafik hos andra än statliga aktörer). Det är enligt regeringen alltså möjligt att anta dessa i vanlig lagstiftningsordning på grundval av de nya inskränkningens grunder rörande den nationella säkerheten som tagits in i grundlagens 10 § 4 mom. Metoderna för militär underrättelseinhämtning motsvarar, med undantag av radiosignalspaning, underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem och underrättelseinhämtning som avser datatrafik, de befogenheter för hemligt inhämtande av information som anges i 5 kap. i polislagen.

Förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet 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

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

konstitutionell relevans för rättsstatsprincipen enligt grundlagens 2 § 3 mom. och överföringen av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter enligt 124 §. 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 på motsvarande sätt att 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 militär 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.

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 grundlagsutskottet 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 lag-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

stiftning 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 företrädare 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 och 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 i synnerhet beakta 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 grundrättsbestämmelserna utan också med hänsyn till den i domen nämnda EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och dess bestämmelser om respekt för privatliv och 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 statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller 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

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 229230 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 artikel 8 i Europakonventionen förutsätter å sin sida att inskränkningen motiveras av ett vägande samhällsligt 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 rättsskydd 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 rättsskyddet. Det bör särskilt nämnas att införandet av mer långtgående metoder för underrättelseinhämtning kräver domstolstillstånd (t.ex. teknisk avlyssning och optisk observation av personer som berövats sin frihet enligt 25 § i förslaget till lag om militär underrättelse-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

verksamhet, teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning enligt 34 §, teleövervakning av någon annan än en statlig aktör enligt 68 §). 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.

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.

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 vikt vid dess oberoende och vid effekterna av de anmärkningar som framställdes 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 avvärjas, 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 vikt vid att den svenska regleringen och det svenska systemet fortgående har utvärderats och vid behov reviderats också i syfte att stärka integritetsskyddet (punkt 180).

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 motiverade 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 tillsynssystem, 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 militär underrättelseverksamhet. 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 särskild vikt vid propositionens bestämmelser om rättsskyddsmekanismer.

I domen i fallet Big Brother Watch fäste Europadomstolen vikt 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 underrättelsesystemet 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

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 nationella 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 all-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

varligt 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 massövervakning än vad Europadomstolen gör i sin praxis, som framhäver den nationella prövning marginalen. I militärunderrättelsepropositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 366) 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-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 (GrUB 4/2018 rd, s. 6—7). 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 särskild vikt 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 prövning marginalen 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.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 inhämtningen 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 (punkt 95 i domen).

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).

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

Bedömning av befogenheterna inom underrättelseverksamhet

Allmänt

I propositionen placeras de nya befogenheterna i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Följande metoder för underrättelseinhämtning tas upp i lagförslaget: observation och systematisk observation, förtäckt inhämtande av information och teknisk observation (omfattar de olika metoderna teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning), teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning, installation och avinstallation av anordningar, metoder eller programvara, täckoperation, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor, platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, radiosignalspaning, underrättelseinhämtning som avser utländska datasystem, militär underrättelseinhämtning utomlands och underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Den i konstitutionellt hänseende viktigaste befogenheten inom militär underrättelseinhämtning är befogenheten till underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Bestämmelser om detta finns i 63—70 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet.

Militärunderrättelsemyndigheter är enligt 10 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet huvudstaben och försvarsmaktens underrättelsetjänst. De kan inhämta information för utförande av ett underrättelseuppdrag på det sätt som föreskrivs i lagen. Enligt 70 § i lagen svarar försvarsmaktens underrättelsetjänst för det tekniska genomförandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik också för skyddspolisens räkning.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning är den utvidgning av myndigheternas lagstadgade befogenheter som föreslås i lagpaketet mycket omfattande särskilt inom den militära underrättelseverksamheten. Inom den civila underrättelseverksamheten är närmast behörigheten till underrättelseinhämtning som avser datatrafik ny, medan polisen i årtal har utövat de övriga befogenheterna på grundval av brott i enlighet med bestämmelserna i 5 kap. i polislagen. Grundlagsutskottet menar att en så omfattande utvidgning av befogenheter som så genomgripande inkräktar på de grundläggande fri- och rättigheterna är synnerligen exceptionell, jämfört med den gradvisa utökning av befogenheterna som med tiden beviljats i polisverksamheten. I det aktuella sammanhanget är det enligt grundlagsutskottets uppfattning synnerligen viktigt att ingående följa verkställandet av lagstiftningen och på ändamålsenligt vis åtgärda eventuella problem. Utskottet vill också inskräpa att tillsynen är exceptionellt viktig när det gäller militär underrättelseinhämtning. Enligt utskottets uppfattning kan lagen om militär underrättelseverksamhet inte stiftas utan att det samtidigt säkerställs en effektiv tillsyn över underrättelseverksamheten. Utan effektiv tillsyn kan myndigheter inte ges befogenheter som så djupgående ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna som regeringen föreslår i propositionen.

Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör en betydande del av de föreslagna befogenheterna i lag anvisas en civil underrättelsemyndighet, som på begäran av en militär underrättelsemyndighet kan genomföra de åtgärder som krävs i form av handräckning. Utskottet noterar att befogenheterna till hemligt inhämtande av information i nuläget ordnats på detta sätt i lagstiftningen. För-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

svarsutskottet måste vidare bedöma vilken myndighet som är behörig i fråga om varje enskild befogenhet (GrUU 10/2016 rd, s. 3, GrUU 49/2014 rd, s. 2/I, se även GrUU 27/2013 rd).

Grundlagsutskottet vill dessutom påpeka 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).

Enligt 45 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet avses med bevisprovokation genom köp ett köpeanbud eller ett köp av ett föremål, ett ämne, egendom eller en tjänst som en militärunderrättelsemyndighet gör i syfte att ta om hand eller hitta ett föremål, ett ämne eller egendom som har samband med ett underrättelseuppdrag. I detaljmotiven till bestämmelsen (s. 266) kan bevisprovokation genom köp komma på fråga till exempel när det gäller sådant material som används för framställning av falska handlingar och som underrättelsetjänsten i en främmande stat kan tänkas använda. 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. Försvarsutskottet bör noggrant utreda vilka slags åtgärder som ska kunna vidtas på grundval av bestämmelserna om bevisprovokation genom köp och vid behov förtydliga bestämmelserna.

Allmänna bestämmelser

Enligt grundlagsutskottet måste den grund för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i samband med militär verksamhet tolkas restriktivt, och det måste i lagen uttömmande föreskrivas om inriktningen av befogenheterna. Syftet med den nya inskränkingsklausulen är att meddelandehemligheten inte heller i fortsättningen ska begränsas för mycket (GrUB 4/2018 rd).

Det finns i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ingen sådan bestämmelse om respekt för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som i 1 kap. 2 § i polislagen. De synpunkter som betonas i 10 § 4 mom. i grundlagen påverkar enligt grundlagsutskottets uppfattning allmänt taget också bestämmelserna om befogenheter till militär underrättelseinlämning. Trots det finns det, med hänsyn till underrättelselagstiftningens speciella karaktär, anledning att i lagen om militär underrättelseverksamhet ta in en liknande bestämmelse om respekt

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

för de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som den i 1 kap. 2 § i polislagen.

I 2 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om syftet med den militära underrättelseinhämtningen. Syftet är att inhämta och behandla information om yttre hot för att försvarsmakten ska kunna utföra sina uppgifter enligt 2 § 1 mom. 1 punkten underpunkterna a och b samt 3 och 4 punkten i lagen om försvarsmakten och stödja den högsta statsledningens beslutsfattande. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen med dess hänvisningar är svårtydd. Den tillämpade lagstiftningstekniken tillåter dessutom att det faktiska syftet med den militära underrättelseinhämtningen ändras utan att lagen om militär underrättelseverksamhet ändras. Enligt utskottets uppfattning måste den militära underrättelseinhämtningen definieras uttömmande och inte enbart genom hänvisningar.

Av 3 § i lagförslaget framgår inte den princip som grundlagsutskottet förutsatte i betänkandet GrUB 4/2018 rd, det vill säga att bestämmelsernas tillämpningsområde måste avgränsas till inhämtning av information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö (GrUB 4/2018 rd, s. 7). Regleringen bör preciseras.

I 4 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om föremålen för den militära underrättelseinhämtningen. Med en metod för underrättelseinhämtning får enligt paragrafen information inhämtas om följande verksamhet, om verksamheten till sin art är militär: 1) verksamhet som bedrivs av en främmande stats väpnade styrkor och av med dem jämförbara organiserade trupper samt förberedelse för sådan verksamhet, 2) underrättelseverksamhet som riktar sig mot Finlands försvar, 3) planering, tillverkning, spridning och användning av massförstörelsevapen, 4) en främmande stats utvecklande och spridning av militärmateriel, 5) en kris som hotar internationell fred och säkerhet, 6) verksamhet som hotar säkerheten vid internationella krishanteringsinsatser samt 7) verksamhet som hotar säkerheten i samband med att Finland ger internationellt bistånd och i samband med annan internationell verksamhet. Enligt 2 mom. får det med en metod för underrättelseinhämtning dessutom inhämtas information om en främmande stats verksamhet eller någon annan sådan verksamhet som kan äventyra det finska försvaret eller som äventyrar samhällets vitala funktioner.

Vid bedömning av lagförslagets nödvändighet bör det enligt motiven till lagstiftningsordning (s. 367, se även s. 143) beaktas att de föreslagna nya metoderna för underrättelseinhämtning får användas för att inhämta information bara om sådana föremål som uttömmande redovisas i lagen. I 4 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet har likväl föremålen för den militära underrättelseinhämtningen inte alls definierats uttömmande och regleringen är ställvis problematiskt öppen. Det gäller åtminstone punkt 5—7 till den del den verksamheten inte förutsätts hota säkerheten allvarligt. Grundlagsutskottet menar att dessa punkter måste preciseras så att det i varje enskilt fall krävs att hoten är allvarliga.

I lagstiftningstekniskt avseende vill grundlagsutskottet fästa försvarsutskottets uppmärksamhet vid att uttrycket "får inhämtas" i början av 4 § i lagförslaget inte är lyckat, eftersom det refererar till förutsättningarna för användning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik, om vilka det föreskrivs i 11 § i lagförslaget. Utskottet menar att det vore bättre att det i 4 § föreskrivs att föremål för militär underrättelseinhämtning är de verksamheter som där anges, och att det i 11 § ut-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

tömmande föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning.

I 4 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet förutsätts det inte uttryckligen att det är frågan om underrättelseinhämtning om militär verksamhet. I detaljmotiven till bestämmelsen (s. 197) kan militär underrättelseinhämtning också gälla verksamhet som allvarligt hotar samhällets vitala funktioner. Således omfattas bestämmelsen i sin helhet inte av den inskränkingsgrund avseende militär verksamhet som avses i 10 § 4 mom. i grundlagen. I stället blir det aktuellt att tillämpa en inskränkingsklausul som går ut på att det genom lag ska kunna föreskrivas om nödvändiga begränsningar i meddelandehemligheten för att inhämta information om sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Enligt lagreservationen ska hotet mot den nationella säkerheten vara allvarligt. Därmed är kravet på allvarlighetsgrad i fråga om den icke-militära verksamheten alltför lågt ställt i förhållande till 10 § 4 mom. i grundlagen och måste höjas i bestämmelsen. Det kan exempelvis göras genom att förutsätta att hot som äventyrar det finska försvaret eller samhällets vitala funktioner ska vara allvarliga. Den här ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 5 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns bestämmelser med anknytning till proportionalitetsprincipen. Enligt bestämmelsen ska den militära underrättelseinhämtningens åtgärder vara försvarbara i förhållande till hur viktiga och nödvändiga de uppgifter är som erhålls genom informationsinhämtningen och till hur brådskande det är att erhålla uppgifterna, till det eftersträvade målet för den militära underrättelseinhämtningen, till föremålet för den militära underrättelseinhämtningen, till den kränkning av rättigheter som andra orsakas av att en underrättelseåtgärd används samt till andra omständigheter som påverkar saken.

Den föreslagna bestämmelsens utformning är enligt grundlagsutskottet delvis misslyckad. En av de omständigheter som påverkar proportionalitetsbedömningen är enligt bestämmelsen "den kränkning av rättigheter som andra orsakas av att en underrättelseåtgärd används". Uttrycket "kränkning av rättigheter" syftar i ett konstitutionellt språkbruk på förbjudna ingrepp i den enskildes rättigheter. Det kan vid underrättelseinhämtning inte vara frågan om sådana förbjudna ingrepp, utan det måste utifrån proportionalitetsprincipen avgöras i vilka situationer det överhuvudtaget är möjligt att ingripa i någons rättigheter. Bestämmelsen måste på denna punkt preciseras så att det föreskrivs om exempelvis inskränkning eller begränsning av rättigheter i stället för om kränkning av rättigheter.

Det finns dessutom skäl att komplettera 5 § med ett krav på att en åtgärd för militär underrättelseinhämtning faktiskt är lämplig för syftet. Det är enligt grundlagsutskottet uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se också GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5 och GrUU 5/2009 rd, s. 3/II). En åtgärd för militär underrättelseinhämtning bör i vilket fall ha tillräckliga faktiska möjligheter att nå upp till de godtagbara mål som ställts upp för den militära underrättelseinhämtningen. De militära underrättelsemyndigheterna måste också, på samma sätt som i fråga om andra förutsättningar för militär underrättelseinhämtning, anföra tillräckliga grunder för att metoden är lämplig.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

I 6 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om principen om minsta olägenhet. Enligt bestämmelsen får det genom användning av den militära underrättelseinhämtnings befogenheter inte ingripas i någons rättigheter i större utsträckning och får ingen orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för utförande av uppdraget. Bestämmelsen måste enligt grundlagsutskottets uppfattning kompletteras med ett krav på att underrättelseinhämtningen gör intrång på meddelandehemligheten så riktad och begränsat som möjligt (se även GrUB 4/2018 rd). Det motsvarar också den princip som framgår av förarbetena till 10 § i grundlagen, det vill säga att grundlagen inte heller i fortsättningen kan anses tillåta allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamhet.

I 8 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om förbud mot diskriminering. Enligt bestämmelsen ska inriktningen av åtgärderna inom den militära underrättelseinhämtningen göras på ett icke-diskriminerande sätt. Inriktningen av en åtgärd inom den militära underrättelseinhämtningen får inte enbart grunda sig på uppgifter om en persons ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politiska verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning eller sexuella läggning. Enligt propositionsmotiven (s. 201) stärker bestämmelsen likställighetsprincipen enligt 6 § 2 mom. i grundlagen inom underrättelseverksamheten. De grunder som nämns i bestämmelsen baserar sig i och för sig i hög grad på de förbjudna särbehandlingsgrunder som anges i 6 § 2 mom. i grundlagen. I föreslagna 8 § nämns dock inte kön. Till skillnad från grundlagsbestämmelsen är 8 § formulerad som en uttömmande förteckning (se även RP 309/1993 rd, s. 43/II), och motsvarar inte bestämmelserna om diskrimineringsförbud i 6 § 2 mom. i grundlagen eller artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Avvikelsen motiveras inte i propositionen. För att förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste 8 § kompletteras ett förbud mot diskriminering på grund av kön och förteckningen över diskrimineringsgrunder i samma paragraf utformas så att den inte är uttömmande.

Enligt andra meningen i 8 § får en åtgärd inom den militära underrättelseinhämtningen inte grunda sig "enbart" på de omständigheter som nämns där. Meningens juridiska innebörd är enligt grundlagsutskottet oklar och rentav tvivelaktig. Enligt motiven kan det i vissa situationer vara nödvändigt att avgränsa inriktningen av en åtgärd på grund av sådana uppgifter som avses i bestämmelsen, t.ex. utifrån nationalitet. Det förutsätter enligt motiven (s. 201) dock objektiva och tillräckliga grunder. Till den här delen är paragrafen och dess motiv sinsemellan motstridiga, eftersom exempelvis nationalitet i bestämmelsens uttryckligen anges vara en förbjuden grund för inriktning av en åtgärd. Uttrycket "enbart" kan också tolkas som ett berättigande att inrikta underrättelseinhämtningen utifrån de nämnda, förbjudna diskrimineringsgrunderna, om bara inriktningen inte grundar sig endast på någon av de nämnda grunderna. Eftersom syftet med bestämmelsen är att säkerställa att inriktningen av underrättelseinhämtningen inte är diskriminerande, måste formuleringen av bestämmelsen justeras så att den motsvarar detta syfte.

Grundlagsutskottet menar att den som vill åberopa en inskränkingsgrund enligt 10 § 4 mom. i grundlagen 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 även GrUB 4/2018 rd). Utskottet framhåller att det alltid är den militära underrättelsemyndigheten som är skyldig att påvisa att en militär underrättelseåtgärd i varje enskilt fall är

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

förenlig med de allmänna principerna enligt 5—8 §. 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 i varje enskilt fall påvisa de nämnda omständigheterna. 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.

I 11 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om de allmänna förutsättningarna för användning av metoder för underrättelseinhämtning. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det om en för alla metoder för underrättelseinhämtning gemensam förutsättning för användning, dvs. att "det med fog kan antas att man genom metoden kan få information med avseende på ett underrättelseuppdrag". Det är enligt propositionsmotiven (s. 210) fråga om ett krav på resultat som förutsätter en motivering. Med underrättelseuppdrag avses ett uppdrag som huvudstabens underrättelsechef ger en militärunderrättelsemyndighet för att inhämta underrättelseinformation om ett föremål för militär underrättelseinhämtning. Militär underrättelseinhämtning handlar om att inhämta information om militär verksamhet, men betydelseinnehållet i uttrycket militär verksamhet är obestämt och har inte definierats i den föreslagna lagen (se t.ex. motiven s. 189). Grundlagsutskottet har understrukit att inskränkingsgrunden måste tolkas restriktivt (GrUB 4/2018 rd, s. 7).

De nya befogenheter som tillåter de mest djupgående ingreppen i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden nämns i 11 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. De i bestämmelsen nämnda befogenheterna får utövas endast om verksamheten allvarligt hotar den nationella säkerheten. I bestämmelsen nämns inte inhämtande av basstationsuppgifter. Även om den befogenheten inte direkt inriktas på meddelandets innehåll (s. 213), ser utskottet det som ändamålsenligt att den av skäl som följer av 10 § i grundlagen fogas till bestämmelsen.

Det föreslås dock att det delvis föreskrivs på olika sätt om de allmänna förutsättningarna för varje enskild metod för underrättelseinhämtning. Enligt 20 § 3 mom. i lagförslaget är exempelvis systematisk observation tillåten, om det "med fog kan antas vara av synnerlig vikt för att få information med avseende på ett underrättelseuppdrag". En motsvarande bestämmelse ingår i 24 § 2 mom. om teknisk avlyssning, 26 § 2 mom. om optisk observation och 32 § 3 mom. om teleavlyssning. I fråga om täckoperation och bevisprovokation genom köp har tröskeln i stället fastställts genom ett nödvändighetskrav (enligt 41 § 2 mom. och 45 § 2 mom. får en metod användas om det är nödvändigt för att få information med avseende på ett underrättelseuppdrag). En förutsättning för underrättelseinhämtning avseende datatrafik som riktas mot andra än statliga aktörer är enligt 67 § 1 mom. på motsvarande sätt att underrättelseinhämtningen "kan antas vara nödvändig för att inhämta information med avseende på ett underrättelseuppdrag".

Vid en konstitutionell bedömning av den allmänna förutsättning för användning av en metod för underrättelseinhämtning i 11 § 1 mom. i lagförslaget måste för det första vikt fästas vid att användningen av metoder för underrättelseinhämtning allmänt taget har lösgjorts från och avlägsnats sig från en konkret misstanke om brott. I sitt betänkande om ändringen av grundlagen framhöll grundlagsutskottet kraftigt det nödvändighetskrav som ingår i grundlagsbestämmelsen. Ut-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

skottet 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 (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Av detta följer enligt utskottets uppfattning att det måste ställas upp ett nödvändighetskrav som allmän förutsättning för underrättelseverksamheten. Det här tillägget är ett villkor för att förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Underrättelseverksamhetens särprägel och den föreslagna regleringens stora räckvidd talar för att 11 § i lagförslaget 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.

Metoder för underrättelseinhämtning

En betydande del av de metoder för underrättelseinhämtning som föreslås för de militära 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 är trots det inte oproblematiska som befogenheter som underrättelsemyndigheterna kan utöva 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 militär underrättelseinhämtning avsevärt längre. Grundlagsutskottet framhåller behovet av att i lag föreskriva om befogenheternas varaktighet.

Regeringen föreslår att vissa metoder ska kunna riktas också mot grupper av personer. Det gäller förtäckt inhämtande av information enligt 22 och 23 §, teknisk avlyssning enligt 24 och 25 § och optisk observation enligt 26 och 27 § i lagförslaget. Dessutom ska täckoperationer enligt 41 och 42 § kunna inriktas på 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. 233) 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. 234) framgår vidare att användningen av en metod i första hand ska riktas mot en viss person, i enlighet med principen om minsta olägenhet i 6 §. Avsikten verkar vara att användningen av en underrättelsemetod riktad mot en grupp av personer är sekundär jämfört med användningen av en metod riktad mot en person.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

Det finns anledning att i lagen om militär underrättelseverksamhet 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 lagen om militär underrättelseverksamhet införa en motsvarande definition av grupp av personer.

Att underrättelseverksamhet som riktas mot en grupp av personer skulle ha en sekundär karaktär framgår inte av lagtexten. Grundlagsutskottet menar att underrättelseinhämtningen ska göra intrång på meddelandehemligheten så riktad och begränsad som möjligt (GrUB 4/2018 rd, s. 8). För att säkerställa att underrättelseverksamheten inriktas korrekt är det enligt utskottet motiverat att det i de ifrågavarande bestämmelserna uttryckligen nämns att underrättelseinhämtning riktad mot en grupp av personer är sekundär.

I 37 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs angående förutsättningarna för inhämtande av basstationsuppgifter endast att militärunderrättelsemyndigheterna "kan beviljas tillstånd att inhämta sådana basstationsuppgifter som är behövliga med avseende på ett underrättelseuppdrag". Inhämtande av basstationsuppgifter berörs av den allmänna förutsättningen för användning av metoder för underrättelseinhämtning i 11 § 1 mom., enligt vilken det med fog kan antas att man genom metoden kan få information med avseende på ett underrättelseuppdrag. Inhämtande av basstationsuppgifter kan som metoder för underrättelseinhämtning alltså uppenbarligen användas under tämligen vaga förutsättningar, eftersom kravet på behövlighet i 37 § 2 mom. inte avgränsar den information som är föremål för metoden på samma sätt som exempelvis relevanskravet i 5 kap. 11 § 2 mom. i polislagen. I detaljmotiven (s. 259) konstateras det att det är frågan om såväl "nödvändig" (i den finska språkdräkten: tarpeellisista) som "väsentlig" (i den finska språkdräkten: olennaisista) information. Enligt grundlagsutskottets uppfattning står det klart att information som är behövlig för uppdraget är ett vidare uttryck än information som är väsentlig eller av betydelse för uppdraget. Forsvarsutskottet måste ändra bestämmelsen så att befogenheten avgränsas till uppgifter som är viktiga eller synnerligen viktiga för genomförandet av underrättelseuppdraget.

Enligt 38 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kan tillstånd för inhämtande av basuppgifter beviljas för en viss tidsperiod. Europadomstolen har 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 19 § i grundlagen måste bestämmelsen preciseras så att den uttryckligen föreskriver om befogenhetens maximala varaktighet. Ändringen är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 49 § i lagförslag 1 föreskrivs det om användning av informationskällor och i 50 § om betalning av arvode till informationskällan. I 42 § finns bestämmelser om beslut om styrd användning av informationskällor. Förslaget innehåller till skillnad från 5 kap. 41 § i polislagen och 10 kap. 39 § 5 mom. i tvångsmedelslagen ingen bestämmelse om registrering av uppgifter om informationskällor. Grundlagsutskottet anser att det i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet bör införas en grundläggande bestämmelse om registrering av informationskällor.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

I 55 § föreskrivs om kopiering av försändelser. Enligt bestämmelsen har militärunderrättelsemyndigheterna rätt att kopiera ett brev eller en annan försändelse innan den anländer till mottagaren. När kopieringen av en försändelse riktas mot någon annans än en statlig aktörs meddelande, är en förutsättning att detta med fog kan antas vara av synnerlig vikt för att få information med avseende på ett underrättelseuppdrag. I föreslagna 56 § föreskrivs om kvarhållande av försändelser för kopiering, och i föreslagna 57 § om beslut om kopiering.

De föreslagna bestämmelserna om kopiering är, när de riktas mot någon annan än en statlig aktör, av 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).

Beslut om kopiering ska enligt föreslagna 57 § fattas av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman. Grundlagsutskottet anser det motiverat beslut om kopiering — möjligen med undantag av brådskande fall — hänförs till domstol.

I föreslagna 58 § föreskrivs om radiosignalspaning. Enligt 2 mom. kan försvarsmaktens underrättelsetjänst eller försvarsgrenarna rikta radiosignalspaning mot sådana radiovågor som avses i bestämmelsen. Begreppet försvarsgren definieras inte i lagen. Med begreppet hänvisas uppenbarligen till 27 § i lagen om försvarsmakten, där det föreskrivs om armén, marinen och flygvapnet. I den paragrafen förekommer uttrycket "försvarsgrenarna" dock endast i rubriken. Av skäl som följer av 2 § 3 mom. i grundlagen måste begreppet försvarsgren preciseras exempelvis genom en hänvisning till den nämnda paragrafen i lagen om försvarsmakten.

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 alla beslut om användning av metoder för civil underrättelseinhämtning anförtros en oberoende domstol. Grundlagsutskottet fäster särskild vikt vid förslagen till 43 § och 46 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet, enligt vilka huvudstabens underrättelsechef i stället för en domstol ska besluta om en täckoperation 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.

Informationsinhämtning som avser datatrafik

I 63—71 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs det om underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Det är enligt grundlagsutskottet en ny befogenhet av synnerlig konstitutionell betydelse.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

Med underrättelseinhämtning som avser datatrafik avses enligt lagens 9 § 7 punkt teknisk informationsinhämtning riktad mot datatrafik i kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns, vilken baserar sig på automatiserad avskiljning av datatrafiken samt behandling av den inhämtade informationen för utförande av ett underrättelseuppdrag. Underrättelseinhämtningen ska kunna inriktas mot såväl statliga som icke-statliga aktörers datatrafik. Grundlagsutskottet noterar att lagförslaget helt korrekt begränsar underrättelseinhämtningen till att gälla endast datatrafik som överskrider Finlands gräns.

Enligt 63 § i lagförslaget får för inriktning av underrättelseinhämtning som avser datatrafik försvarsmaktens underrättelsejänst i datatrafiken i ett kommunikationsnät kortvarigt samla in och lagra tekniska data om datatrafiken och med hjälp av automatisk databehandling behandla dem för statistisk analys. Enligt 9 § 8 punkten i lagförslaget avses med datatrafikens tekniska data andra uppgifter om datatrafiken än de som hör till innehållet i ett meddelande. I motiven till lagstiftningsordning (s. 362) sägs det att behandlingen av tekniska data kan gälla bland annat identifieringsuppgifter.

Identifieringsuppgifterna för ett meddelande har i grundlagsutskottets tidigare praxis 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). Utskottet 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).

Ordalydelsen i 63 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet verkar enligt utskottets uppfattning tillåta insamling och lagring av data i ett mycket omfattande område av kommunikationsnätet, och utöver omnämmandet av "kortvarig" insamling i 63 § finns inga uttryckliga begränsande kriterier för insamlingen och lagringen av data. Den föreslagna regleringen kan till denna del anses ha drag av så kallad massövervakning, eftersom behandlingen av tekniska data i datatrafiken också enligt propositionsmotiven (s. 290) ska kunna ske kortvarigt och inriktas på all datatrafik som rör sig i en kommunikationsnätsdel. Eftersom grundlagens 10 § 4 mom. inte möjliggör allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamheten (GrUB 4/2018 rd, s. 8), måste föreslagna 63 § till denna del preciseras med en uttrycklig bestämmelse om förbud mot allmän och oriktad övervakning av datatrafik. Alternativt kan ett sådant förbud tas in i lagens allmänna bestämmelser. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet indelas regleringen av underrättelseinhämtning som avser datatrafik i underrättelseinhämtning som riktas mot statliga aktörer (65 och 66 §) respektive underrättelseinhämtning som riktas mot andra än statliga aktörer (67 och 68 §).

Enligt 67 § 1 mom. i lagförslaget ska datatrafik hos andra än statliga aktörer, vilken är väsentlig med avseende på ett underrättelseuppdrag, kunna inhämtas med hjälp av automatisk databehandling, om underrättelseinhämtningen kan antas vara nödvändig för att inhämta information med

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

avseende på ett underrättelseuppdrag. Inhämtningen av information i datatrafiken grundar sig på användningen av sökbegrepp. Enligt 3 mom. i samma paragraf får underrättelseinhämtning inte inriktas utgående från ett meddelandes innehåll, om innehållet inte anknyter till ett sabotageprogram. Den information som inhämtats i datatrafiken får enligt 4 mom. behandlas automatiskt och manuellt.

Filtreringen av datatrafiken är enligt motiven tänkt att skötas så, att det datatrafikflöde som valts ut jämförs mot kriterier som ställts upp i förväg, det vill säga mot sökbegrepp och kategorier av sökbegrepp (s. 149—150). Jämförelsen riktas dock inte mot innehållet i meddelandena, eftersom innehållet hör till kärnområdet för skyddet i fråga om hemligheten för förtroliga meddelanden. Enligt motiven (s. 149—150) handlar underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte om så kallad massövervakning, som riktas mot ospecificerad information, utan tillståndsförfarandet som bygger på beslut av domstol förutsätter att underrättelseinhämtningen riktas så att det inte är möjligt att inhämta ospecificerade kommunikationsuppgifter.

Med hänsyn till de synpunkter som grundlagsutskottet framförde i betänkandet GrUB 4/2018 rd och den europeiska rättspraxis som låg till grund för synpunkterna, måste 67 § i lagen om militär underrättelseverksamhet kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om förbud mot allmän och oriktad övervakning av datatrafik. Alternativt kan ett sådant förbud tas in i lagens allmänna bestämmelser. Något sådant förbud framgår inte av lagförslagen, trots att det uttryckligen understryks i motivtexten. 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 domstolens utövande av beslutsmakt och för praxis inom underrättelseverksamheten de grundläggande krav som särskilt i EU:s rättighetsstadga ställs på skyddet för förtroliga meddelanden. En sådan bestämmelse måste fogas till lagförslaget för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Att underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska utgöra en sistahandsåtgärd vid underrättelseinhämtning som inte riktas enbart mot en statlig aktör framgår av nödvändighetskravet i 67 § 1 mom. i lagförslaget. Enligt detaljmotiven till bestämmelsen (s. 296) avses med nödvändighetsförutsättning att "underrättelseinhämtning som avser datatrafik ska användas i sista hand, dvs. i praktiken om informationsinhämtning med någon annan metod än underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte är möjlig". Grundlagsutskottet 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 underrättelseinhämtning som tillämpas i sista hand.

Enligt 65 § 1 mom. och 67 § 1 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet grundar sig inhämtningen av information i datatrafiken på användningen av sökbegrepp. I bestämmelserna definieras likväl inte vad som avses med sökbegrepp eller grupper av sökbegrepp. 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 i lagen om militär underrättelseverksamhet. Det förutsätts också i Europadomstolens praxis om förutsägbarhet för rättsverkningar som följer av bestämmelser som ingriper i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

Enligt föreslagna 68 § om beslut om underrättelseinhämtning som avser datatrafik hos andra än statliga aktörer kräver detta slag av underrättelseinhämtning i regel förhandstillstånd av domstol. Beslut om underrättelseinhämtning som avser datatrafik hos andra än statliga aktörer ska enligt 68 § 1 mom. fattas av domstol på yrkande av huvudstabens underrättelsechef. Om ärendet inte tål uppskov, får Huvudstabens underrättelsechef besluta om underrättelseinhämtning som avser datatrafiken hos andra än statliga aktörer till dess domstolen har avgjort yrkandet om beviljande av tillstånd. Ett sådant ärende ska föras till domstol för avgörande inom 24 timmar. Tillstånd kan enligt föreslagna 68 § 2 mom. ges för högst sex månader åt gången. I 3 mom. föreskrivs det dessutom om de omständigheter som ska nämnas i yrkandet och domstolsbeslutet.

Enligt grundlagsutskottet (GrUB 4/2018 rd, s. 8—9) måste det vid användningen av befogenheter för informationsinhämtning påvisas att informationsinhämtningen med individuella begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna 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. I föreslagna 68 § förutsätts likväl inte helt tydligt någon skyldighet att påvisa dessa omständigheter. Med hänsyn till det som grundlagsutskottet konstaterade i det nämnda betänkandet är det motiverat att till 68 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet foga en punkt som uttrycker ett krav på att ange grunderna för att underrättelseinhämtning i det enskilda fall som avses i ansökan är effektiv och nödvändig.

Skyddande av militär underrättelseinhämtning samt tryggande av tjänstemän och informationskällor

I lagförslagets 72 § föreskrivs om skyddande av militär underrättelseinhämtning. Enligt föreslagna 72 § 1 mom. får militärunderrättelsemyndigheten använda falska, vilseledande eller förtäckta uppgifter, göra och använda falska, vilseledande eller förtäckta registeranteckningar samt upprätta och använda falska handlingar, när det behövs för att förhindra att den militära underrättelseinhämtningen avslöjas. I den föreslagna bestämmelsen uppställs som förutsättning för skyddande att det är nödvändigt för att förhindra att den militära underrättelseinhämtningen avslöjas. Nödvändighetskravet är i linje med motsvarande bestämmelser i 5 kap. 46 § i polislagen och 10 kap. 46 § i tvångsmedelslagen.

I propositionsmotiven (s. 308) granskas likväl en förutsättning enligt vilken skyddsåtgärder får vidtas när detta "behövs" för att förhindra att militär underrättelseinhämtning avslöjas. Grundlagsutskottet påpekar att lagtexten och dess motiv inte harmonierar med varandra.

Utlämnande av underrättelseuppgifter i vissa fall

I 76 och 77 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns det bestämmelser om utlämnande av information som erhållits vid underrättelseinhämtning för brottsbekämpning. Utgångspunkten är att information som erhållits genom underrättelsebefogenheter inte får användas för andra ändamål än för att skydda den nationella säkerheten. Enligt motiven handlar bestämmelsen om vissa undantag från ändamålsbundenheten.

Grundlagsutskottet har nyligen i detalj granskat bestämmelser om användningen av överskottsinformation. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis uppställt avsevärda begränsningar för ut-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

nyttjandet av överskottsinformation och understrukit 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 fått 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 fås genom i sig lagliga tvångsmedel inte utan begränsning kan användas för utredning av vilket som helst brott (GrUU 32/2013 rd, s. 6/II).

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 och 54 § 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 fått (5 kap. 54 § 1 mom. i polislagen och 10 kap. 56 § 1 mom. i tvångsmedelslagen). Överskottsinformation får dock också användas, om användningen av överskottsinformation 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 76 och 77 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kan i det här avseendet anses vara problematiska, eftersom det inte tydligt framgår hur de förhåller sig till bestämmelserna om användning av överskottsinformation. Bestämmelserna är dessutom tämligen svåra att få grepp om. Vid bedömningen av regleringen måste enligt grundlagsutskottets uppfattning vikt fästas för det första 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 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 (s. 318) delvis problematiska och står i

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

konflikt med de föreslagna bestämmelserna. Enligt motiven kan information som ska överlåtas till behörig myndighet anknyta förutom till förhindrande av brott, också till avslöjande av ett sådant eller t.ex. till utredning av tröskeln för att inleda en förundersökning. 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. 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).

Samma bedömning kan göras av bestämmelserna i 76 och 77 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. 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).

Motiven till bestämmelsen ger en inkonsekvent bild av vad den föreslagna regleringen om utlämnande av uppgifter i själva verket handlar om och för vilka ändamål uppgifter möjligen kan lämnas ut. Den föreslagna regleringen grundar sig på en logik, där utlämnande av information om ett begånget brott (76 §) skiljs åt från utlämnande av information för förhindrande av ett brott (77 §). I polislagen och tvångsmedelslagen är utgångspunkten för bestämmelserna om användning av överskottsinformation dessutom att överskottsinformation alltid får användas för förhindrande av brott, för inriktning av polisens 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).

Enligt 77 § 4 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet får information som inhämtats genom användning av en metod för underrättelseinhämtning alltid lämnas ut som utredning som stöder att någon är oskyldig. Enligt den föreslagna bestämmelsen är underrättelsemyndigheten alltså inte skyldig att lämna ut information som stöder att någon är oskyldig. Grundlagsutskottet anser att förslaget inte är helt korrekt med hänsyn till 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.

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

Enligt 79 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet får bland annat underrättelseinhämtning som avser datatrafik inte riktas mot kommunikation vars avsändare och mottagare befinner sig i Finland eller mot sådan kommunikation eller information, som en part i kommunikationen inte får vittna om eller som han eller hon har rätt att vägra vittna om 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. Forsvarsutskottet måste säkerställa att förbudet mot underrättelseinhämtning inte är mer begränsat än i tvångsmedelslagen.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

I 83 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om utplåning av information som inhämtats genom underrättelseinhämtning som avser datatrafik. Enligt 3 mom. ska information dock få bevaras och lagras, om den behövs i de fall som anges i 76 eller 77 §. I 76 och 77 § i lagförslaget föreskrivs om anmälan och lämnande av information i vissa fall, och i 78 § om anmälan om att förundersökning eller brottsbekämpning inleds.

Grundlagsutskottet menar att föreslagna 83 § 3 mom. är problematiskt såtillvida att det 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 86 § föreskrivs det om underrättelse om användning av en metod för underrättelseinhämtning. Enligt paragrafens 2 mom. ska underrättelseinhämtning som avser datatrafiken hos andra än statliga aktörer meddelas skriftligen till den person som varit föremål för underrättelseinhämtningen efter det att syftet med användningen av metoden för underrättelseinhämtning har nåtts och om innehållet i ett konfidentiellt meddelande från en viss person som befinner sig i Finland har retts ut manuellt vid behandlingen. 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 ovan konstaterats 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 om det så snart som möjligt. Den principen får frångås endast i mycket strikt definierade situationer som anges i lag.

Anmälningsskyldigheten i fråga om underrättelseinhämtning som avser datatrafiken hos andra än statliga aktörer gäller endast situationer där innehållet i ett konfidentiellt meddelande har retts ut manuellt vid behandlingen. Bestämmelsen gäller således inte behandling av identifieringsuppgifter, vilket avsevärt inskränker anmälningsskyldighetens faktiska betydelse som garanti för rättsskyddet och för en rättvis rättegång. Enligt grundlagsutskottet finns det skäl att anse att skyldigheten att underrätta om användning av hemliga metoder för underrättelseinhämtning utgör ett centralt element i de rättsskyddsgarantier 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 att 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.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

Internationellt samarbete

Enligt 19 § 1 mom. 1 punkten i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kan militär-underrättelsemyndigheterna i enlighet med Finlands nationella intressen i anknytning till sina uppgifter eller för att skydda den nationella säkerheten utbyta underrättelseuppgifter med utländska underrättelse- och säkerhetstjänster. I paragrafens 5 mom. finns en hänvisningsbestämmelse, enligt vilken det vid utlämnande och mottagande av sådana uppgifter som avses i bestämmelsen dessutom ska iakttas vad som särskilt anges om detta i internationella fördrag som är förpliktande för Finland eller föreskrivs i lagen om internationella förpliktelser som gäller informationssäkerhet. Enligt motiven till bestämmelsen avses med internationella förpliktelser främst internationella fördrag som gäller informationssäkerhet och som Finland redan har ingått med flera betydande samarbetsparter.

Grundlagsutskottet anser att detta påstående är problematiskt. I fråga om utlämnande av information till en annan stat ska också bestämmelserna i de internationella människorättskonventionerna som är förpliktande för Finland följas. Det innebär bland annat att information inte får lämnas ut till eller tas emot i samarbete med 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. Utskottet anser att regleringen måste preciseras så att denna avgränsning uttryckligen framgår av bestämmelserna. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Avgränsningen kan enligt utskottets uppfattning göras exempelvis så att det i bestämmelsen hänvisas till att internationella avtal som är bindande för Finland ska följas vid utlämnande och mottagande av information och genom att uttryckligen 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.

Av motiven till 19 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet framgår att paragrafen inte gäller utbyte av personuppgifter. Enligt föreslagna 19 § 5 mom. finns närmare bestämmelser om utlämnande av personuppgifter i lagen om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten. Grundlagsutskottet anser att hänvisningen till "närmare" bestämmelser ändå möjliggör en tolkning enligt vilken bestämmelserna i 19 § utgör en grund för utbyte av personuppgifter.

Grundlagsutskottet har bedömt bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut information kan gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "informationen är nödvändig" för ett visst syfte (se t.ex. GrUU 17/2016 rd, s. 2—3, och de utlåtanden som nämns där, samt GrUU 38/2016 rd, s. 3). Utskottet 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).

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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).

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 med 19 § i lagförslaget, i motsats till det som sägs i motiven, är att ge myndigheterna rätt att trots sekretessbestämmelserna lämna ut personuppgifter till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster, måste den föreslagna regleringen till följd av grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter preciseras så att den följer grundlagsutskottets ovan nämnda praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 39, GrUU 19/2012 rd, s. 4 och de utlåtanden som nämns där). Alternativt måste bestämmelsen i 19 § preciseras så att den avgränsning som anges i motiven tydligt framgår, det vill säga att sekretessbelagda personuppgifter inte får lämnas ut med stöd av paragrafen. Möjligheten att trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter måste också i det fallet definieras särskilt för varje typ av informationsinnehåll eller bindas till ett nödvändighetskrav. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

En behörig tjänsteman från en främmande stat har enligt 19 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet med ett beslut av Huvudstabens underrättelsechef rätt att på finskt territorium för skötsel av militärunderrättelsemyndigheternas uppgifter samarbeta med en tjänsteman vid en militärunderrättelsemyndighet samt under dennes uppsikt och övervakning använda de metoder för underrättelseinhämtning som avses i 20, 22, 41, 45, 49 och 63 §. Till de metoder som avses hör exempelvis täckoperation (41 §), bevisprovokation genom köp (45 §) och behandling av data (63 §).

I motiven till bestämmelsen hänvisar regeringen till att dessa metoder för underrättelseinhämtning innebär endast ett litet ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna och ingen av metoderna inkräktar på hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. I propositionen sägs att "[t]äckoperationer och bevisprovokation genom köp anses vara de hårdaste metoderna för hemligt inhämtande av information, eftersom villkoren för att få använda dem är synnerligen strikta" (s. 31). Grundlagsutskottet har ovan konstaterat att ordalydelsen i 63 § i lagförslaget verkar tillåta insamling och lagring av data i ett mycket omfattande område av kommunikationsnätet. Det står enligt grundlagsutskottet klart att de föreslagna befogenheterna således inte innebär enbart obetydliga ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket påstås i motiven (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

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 GrUU 56/2006 rd, s. 2/II, GrUU 1/2007 rd, s. 2/II och GrUB 9/2010 rd, s. 9—10). 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 19 § har befogenheterna för en främmande stats tjänsteman begränsats på det sätt som beskrivits ovan. Denne får enligt 19 § använda metoder för underrättelseinhämtning i samarbete med en tjänsteman vid en militärunderrättelsemyndighet samt under dennes uppsikt och övervakning. Av bestämmelsens ordalydelse måste det dock klarare framgå att en främmande stats tjänsteman är skyldig att iakttä de föreskrifter, begränsningar och anvisningar som den militära underrättelsemyndigheten 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).

I 19 § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs det om situationer där tjänstemän vid militärunderrättelsemyndigheterna på en annan stats territorium deltar i samarbetet mellan militärunderrättelsemyndigheterna och en utländsk underrättelse- eller säkerhetsmyndighet. Utskottet noterar — vilket också propositionen ger uttryck för — att underrättelseinhämtning utomlands i vissa fall även kan uppfylla rekvisitet för någon gärning som är straffbar enligt den aktuella statens strafflag. I propositionen ingår likväl ingen bedömning av det godtagbara i detta eller av följderna för tjänstemannen. Utskottet anser att försvarsutskottet 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).

Grundlagsutskottet noterar dessutom bestämmelserna om användning av metoder för underrättelseinhämtning utomlands i 62 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. Enligt den föreslagna paragrafen får på militär underrättelseinhämtning utomlands och på användning av metoder för underrättelseinhämtning utomlands, utöver vad som i lagen föreskrivs om förbud mot militär underrättelseinhämtning som gäller ett utrymme som används för stadigvarande boende, tillämpas bestämmelserna i 58 § 3 mom., 76—77 §, 79—80 §, 82 § 2 mom., 84 och 86 § i lagen. Beslut om militär underrättelseinhämtning och användning av metoder för underrättelseinhämtning som sker utanför Finland ska fattas av huvudstabens underrättelsechef. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen är mycket knappt formulerad, med tanke på dess stora principiella betydelse.

I motiven till bestämmelsen 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

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

handla på ett sätt som kränker de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Med hänsyn till att den underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden är känslig till sin natur är det enligt motiven dock i enskilda fall motiverat att det moment och den paragraf som nämns separat i det föreslagna momentet inte alltid behöver tillämpas, vilket anges med uttrycket "får tillämpas". Detta ger huvudstabens underrättelsechef prövningsrätt (s. 282) att bedöma när bestämmelserna kan tillämpas och när det inte är motiverat att tillämpa dem. Till de bestämmelser som kan tillämpas enligt prövning hör exempelvis förbudet mot underrättelseinhämtning i 79 § i lagförslaget, 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.

Grundlagsutskottet anser att den skyldighet som 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

I 17 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs om samarbete med andra myndigheter och sammanslutningar. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska militärunderrättelsemyndigheterna enligt behov agera i samarbete med andra myndigheter för att den militära underrättelseinhämtningen ska kunna skötas på ett ändamålsenligt sätt. Militärunderrättelsemyndigheterna kan för att genomföra sitt uppdrag agera i samarbete med sammanslutningar samt till andra myndigheter och sammanslutningar trots sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter, om utlämnandet av uppgifterna är nödvändigt med avseende på försvaret av landet eller för att skydda den nationella säkerheten.

Enligt ordalydelsen i bestämmelsen förblir det mycket öppet vad samarbetet mellan militärunderrättelsemyndigheten och sammanslutningarna kan innebära och vilka sammanslutningar bestämmelsen gäller. I motiven till bestämmelsen (s. 220) konstateras det bara att samarbetet mellan militärunderrättelsemyndigheten och sammanslutningarna också kan ha samband med ett företags säkerhet och förhindrande av företagsspioneri. I motiven hänvisar regeringen också till att det i dessa situationer även ska fästas särskild vikt vid vilken ställning ett företag har när det gäller försvaret och om företaget t.ex. deltar i upprätthållandet av samhällets vitala funktioner. 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 i 17 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet 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 17 § inte utlämnande av personuppgifter. Den avgränsningen framgår dock inte av bestämmelsen. Utskottet påpekar att begreppet personuppgifter är vidsträckt. 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 grundla-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

gen 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 17 § anges betydligt mer exakt vilken krets av sammanslutningar som har rätt att få uppgifter, för att förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet 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 inte får lämnas ut med stöd av paragrafen. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Försvarsutskottet 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

I 108 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs det om undersökning av upptagningar. De upptagningar som uppkommit vid användningen av metoder för underrättelseinhämtning får enligt 1 mom. undersökas endast av domstolen och huvudstabens underrättelsechef, en till uppdraget av militärunderrättelsemyndigheterna förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman eller av någon annan än en ovan avsedd tjänsteman vid en militärunderrättelsemyndighet som är särskilt förtrogen med användningen av metoder för underrättelseinhämtning. Enligt grundlagsutskottet står det av skäl som följer av 21 § i grundlagen klart att underrättelseombudsmannen måste ha samma rätt att undersöka upptagningar. Ändringen är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 2 mom. får på förordnande av huvudstabens underrättelsechef upptagningar också undersökas av en sakkunnig som står utanför militärunderrättelsemyndigheterna eller av en annan person som bistår vid informationsinhämtningen. Med undersökning av upptagningar avses enligt motiven (s. 347) användning, behandling och analysering av handlingar och andra upptagningar som anknyter till ett underrättelseuppdrag för att producera information som underrättelseuppdraget förutsätter och uppnå målet med underrättelseuppdraget.

Den föreslagna bestämmelsen måste bedömas mot grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Grundlagsutskottet anser att regleringen är problematiskt öppen. Enligt propositionsmotiven (s. 348) ska den som har gett förordnandet svara för att personen i fråga har de kunskaper och färdigheter samt den erfarenhet som behövs för att uppdraget ska kunna utföras på korrekt sätt. Med hänsyn till arten av den information som erhålls genom underrättelseverksamhet och till de avsevärda begränsningar som ställts upp för informationsinhämtning kan det enligt utskottet inte anses 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

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 108 § i lagförslaget 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 lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet anser också att det i lagen bör föreskrivas mer exakt om den personkrets som kan komma i fråga som en annan person som bistår vid informationsinhämtningen. 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.

Rättsskydd

Enligt den uppfattning grundlagsutskottet uttryckte i samband med behandlingen av grundrättsreformen 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. Det bör särskilt nämnas att införandet av mer långtgående metoder för underrättelseinhämtning kräver domstolstillstånd (t.ex. teknisk avlyssning av personer som berövats sin frihet enligt 25 §, optisk observation av personer som berövats sin frihet enligt 27 §, teknisk spårning enligt 29 §, teknisk observation av utrustning enligt 31 §, teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning enligt 34 §, teleövervakning enligt 36 §, inhämtande av basstationsuppgifter enligt 38 §, platsspecifik underrättelseinhämtning i hemfridsskyddade lokaler eller motsvarande platser enligt 53 §, teleövervakning av någon annan än en statlig aktör enligt 68 §). 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 vikt 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 förutsättningarna 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 lagen

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

om militär underrättelseverksamhet ska nämnas vid yrkande på respektive metod för underrättelseinhämtning.

Det är i synnerhet i samband med det nu aktuella slaget av befogenheter till underrättelseinhämtning som sträcker sig till skyddet för privatlivet nödvändigt att skapa trovärdiga ersättande rättsskyddsgarantier, eftersom det till följd av sakens natur inte är möjligt att tillämpa exempelvis ett normalt förfarande med ändringssökande hos domstol.

Enligt 113 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska ett tillståndsärende som gäller en metod för underrättelseinhämtning behandlas vid Helsingfors tingsrätt. Grundlagsutskottet menar att centraliseringen av ärenden är förenlig med 21 § i grundlagen. Försvarsutskottet 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 113 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet bör beskrivas om underrättelseombudsmannens ställning i tillståndsprocessen på så sätt att denne har rätt att uttrycka sin åsikt 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 113 § 6 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet 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 misstänktts teletrafik, framgår det inte av bestämmelsen vem beslutet avser. Regleringen bör preciseras. I propositionen om civil underrättelseinhämtning (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 måste 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 underrätta föremålet för åtgärden.

I 52 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreslås bestämmelser om platsspecifik underrättelseinhämtning. Med platsspecifik underrättelseinhämtning avses underrättelseinhämtning för att hitta föremål, egendom, handlingar eller information eller utröna omständigheter i något annat utrymme än ett utrymme som används för stadigvarande boende eller ett utrymme beträffande vilket det finns anledning att anta att underrättelseinhämtningen kommer att omfatta information som någon enligt rättegångsbalken har skyldighet eller rätt att vägra vittna om.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 skyldigheter som följer av Europadomstolens avgörandepraxis. 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 användningen av metoder för underrättelseinhämtning kontrolleras genom ett starkt tillsynssystem. Enligt den ståndpunkt grundlagsutskottet uttryckte i samband med ändringen av 10 § i grundlagen 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).

I 2 § 3 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet finns en hänvisningsbestämmelse enligt vilken bestämmelser om övervakning av underrättelseverksamheten 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 i fråga om den parlamentariska tillsynen justeras med en hänvisning också till riksdagens arbetsordning.

Enligt 104 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet ska försvarsministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman och till underrättelseombudsmannen lämna en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt om hur skyddandet av den militära underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats. Det står enligt grundlagsutskottet klart att berättelsen också måste lämnas till underrättelseutskottet.

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 underrättelseutskottet i riksdagens arbetsordning behandlas i riksdagen formellt som separata propositioner. För att den föreslagna lagen om militär 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.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

Skydd för hemfriden

De metoder för underrättelseinhämtning som enligt propositionens motiv till lagstiftningsordning är av betydelse med avseende på skyddet för hemfriden är systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperation, bevisprovokation genom köp och platsspecifik underrättelseinhämtning. I motiven (s. 364) sägs att ingen av de ovan nämnda metoderna får riktas mot "utrymmen som används för stadigvarande boende". Det är tillåtet att använda metoderna täckoperation och bevisprovokation genom köp i en bostad endast om tillträde till eller vistelse i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. I propositionens motiv till lagstiftningsordning anser regeringen att dessa metoder därmed inte riktar sig mot kärnområdet för det tryggande av hemfriden som avses i grundlagen.

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).

Grundlagsutskottet menar 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 regeringen valt uttrycket "utrymme som används för stadigvarande boende" i samband med bestämmelserna om befogenheter i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet. 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 bestämmelsen måste tolkas och tillämpas grundlagsenligt också i fråga om underrättelsepraxis. Med hänsyn till detta är vissa av propositionens motiveringar synnerligen problematiska till följd av hur de kan styra tolkningen av bestämmelserna. Exempelvis kan platsspecifik underrättelseinhämtning enligt motiven (s. 272) i princip riktas mot fritidsbostäder, om det framgår att de inte används för stadigvarande boende. Enligt utskottet omfattas också fritidsbostäder av skyddet för hemfrid, även om de inte används för boende året runt (GrUU 65/2010 rd, s. 3/II). Grundlagsutskottet motsätter sig med kraft en ståndpunkt som strider mot denna etablerade tolkningspraxis. Grundlagsutskottet anser att försvarsutskottet måste precisera bestämmelserna för att eliminera den konflikt med grundlagsutskottets praxis som framgår av motiven. Försvarsutskottet 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 försvarsutskottets betänkande klargöra saken noggrant i fråga om varje relevant befogenhet särskilt.

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 bevisprovo-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

kation 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 det med 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 information 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 hemfridsskyddade 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 rättigheter 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 41 § 3 mom. och 45 § 4 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet 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 41 § 3 mom. och 45 § 4 mom. också kompletteras med ett uttryckligt omnämnande 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 40 § 2 mom. i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet får anordningar, metoder och programvara som används för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning eller teknisk observation av utrustning installeras i utrymmen som används för stadigvarande boende en-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

dast om domstolen har gett tillstånd till det på yrkande av huvudstabens underrättelsechef eller på yrkande av en för uppdraget förordnad och med användningen av metoder för underrättelseinhämtning särskilt förtrogen militärjurist eller annan tjänsteman. 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. Bestämmelsen strider därmed mot 10 § i grundlagen och måste strykas ur lagförslaget. Eftersom det i fråga om olika befogenheter föreskrivs att utrymmen som används för stadigvarande boende ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde, måste 40 § 2 mom. också kompletteras med ett uttryckligt omnämnande i lag om att utrymmen som används för boende av permanent natur ställs utanför befogenhetens tillämpningsområde. En sådan ändring är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I motiven till 52 § (s. 272) i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet sägs att plats-specifik underrättelseinhämtning kan riktas mot sådana hemfridsskyddade platser som avses i 24 kap. 11 § i strafflagen, dock inte mot utrymmen som används för stadigvarande boende. I propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 364) hänvisas det till att plats-specifik underrättelseinhämtning inte får riktas mot utrymmen som används för stadigvarande boende.

I 53 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs det om beslut om plats-specifik underrättelseinhämtning. Enligt bestämmelsen ska beslut om plats-specifik underrättelseinhämtning fattas av domstol, när inhämtningen riktas mot en hemfridsskyddad plats. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan man av 52 § och dess motiv sluta sig till att avsikten varit att den föreslagna bestämmelsen ska likna bestämmelsen i 5 a kap. 27 § 1 mom. i lagförslag 1 i propositionen om civil underrättelseinhämtning. Där föreskrivs det om domstolens beslutsmakt när den civila underrättelseinhämtningen riktas mot "någon annan hemfridsskyddad plats än ett utrymme som används för stadigvarande boende". Eftersom det i den föreslagna bestämmelsen inte anges några sådana grunder för åtgärden som kan anses utgöra tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna eller utredning av brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen, måste ordalydelsen i bestämmelsen preciseras så att den motsvarar syftet med bestämmelsen och så att det tydligt framgår att plats-specifik underrättelseinhämtning inte ens med domstolens tillstånd får riktas mot utrymmen som används för boende av permanent natur. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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. Försvarsmakten behandlar personuppgifter och i samband med skötseln av uppdrag som gäller militär underrättelseinhämtning.

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

I propositionens motiv till lagstiftningsordningen hänvisas det till att det i den personuppgiftslag för försvarsmakten som är under beredning föreslås att behandling av personuppgifter inom den militära underrättelseinhämtningen ska regleras i den föreslagna lagen och att bestämmelser om försvarsmaktens behandling av personuppgifter ska ingå i den. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den (RP 13/2018 rd) behandlas av grundlagsutskottet för utlåtande samtidigt som förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet.

Parallellt med den föreslagna lagen om behandling av personuppgifter inom försvarsmakten ska också lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och i samband med upprätthållandet av den nationella säkerheten tillämpas som en allmän del i dataskyddslagstiftningen (RP 31/2018 rd). Grundlagsutskottet har lämnat utlåtande (GrUU 26/2018 rd) om den propositionen.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning sägs att det i lagen om försvarsmaktens behandling av personuppgifter ska på ett heltäckande sätt och i detalj föreskrivas om register som gäller militär underrättelseinhämtning, deras användningsändamål, utlämnande av personuppgifter till en annan stat och till internationella organisationer, försvarsmaktens rätt att få personuppgifter för att utföra militärunderrättelseuppdrag och om utplånande av personuppgifter i registren.

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. Också i propositionen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom försvarsmakten och till vissa lagar som har samband med den sägs det att försvarsmakten behandlar personuppgifter också i samband med skötseln av uppdrag som gäller militär underrättelseverksamhet, men i fråga om detta finns det dock ingen gällande speciallagstiftning, utan behand-

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

lingen av personuppgifter i uppdrag inom militär underrättelseverksamhet grundar sig på bestämmelserna i den allmänna personuppgiftslagen (RP 13/2018 rd, s. 9). Personuppgiftslagen upphävs när den dataskyddslag som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (RP 9/2018 rd) träder i kraft. Med hänsyn till det aktuella regleringssammanhanget framhåller utskottet att lagenligt utövande av de befogenheter till underrättelseinhämtning som avses i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet förutsätter att den nämnda lagen om behandling av personuppgifter inom försvarsmakten har trätt i kraft.

Bemyndiganden att utfärda förordning

I 115 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet föreskrivs det om de frågor som det ska kunna föreskrivas närmare om genom förordning av statsrådet eller förordning av försvarsministeriet. I motiven till bestämmelsen sägs det att det inte är fråga om en individs rättigheter och skyldigheter; om så varit borde det föreskrivas i lag om saken. Enligt propositionsmotiven (s. 353) framgår av alla bestämmelser som gäller bemyndigande att utfärda förordning att de har avgränsats till tekniska eller förfaringsmässiga omständigheter. Grundlagsutskottet menar att den uppfattningen delvis är bristfällig och 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. Det är i utskottets mening inte alls klart att exempelvis bemyndigandet i föreslagna 115 § 1 mom. 4 punkten 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 påpekar 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). Det är inte tillräckligt att paragrafens rubrik lyder "Närmare bestämmelser". Försvarsutskottet 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).

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

Vissa andra omständigheter

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

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 försvarsutskottet anser det nödvändigt att utvidga de befogenheter som regeringen föreslår, ska ärendet föras till grundlagsutskottet för ny bedömning.

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 92, 104 och 105 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet.

Den snabba behandlingen av lagstiftningen om underrättelseverksamhet

Riksdagen godkände i plenum den 3 oktober 2018 en av regeringen föreslagna 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

Utlåtande GrUU 36/2018 rd

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 underrettelselagstiftningen sätts i kraft och verkställs utan dröjsmål.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning,

men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 4, 8, 11, 17, 19, 38, 40, 41, 45, 53, 63, 67, 86, 108 och 113 § 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
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf (delvis)
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd (delvis)
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Olli Immonen saf (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.
utskottsråd Mikael Koillinen.
utskottsråd Liisa Vanhala.