

RP 50/2026 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att Finlands grundlag ändras.

I propositionen föreslås att det ska bli möjligt att begränsa skyddet för hemfriden och skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden när det är nödvändigt för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Dessutom föreslås det bli möjligt att genom lag föreskriva om åtgärder som innebär ingrepp i hemfriden när ingreppet är nödvändigt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Preciseringar föreslås av ordalydelsena i bestämmelserna om att hemligheten av förtroliga meddelanden är okränkbar samt om utredning och undersökning av brott.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget	6
2.1 Hemligheten av ett förtroligt meddelande och skyddet för hemfrid enligt grundlagen	6
2.2 Internationella överenskommelser och EU-lagstiftning	7
2.2.1 Konventioner om mänskliga rättigheter	7
2.2.1.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna	7
2.2.1.2 Skyddet för förtrolig kommunikation	8
2.2.1.3 Skyddet för hemfrid.....	11
2.2.1.4 Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ...	13
2.2.2 Europeiska unionens rättspraxis	15
2.2.2.1 Tillämpningen av EU-rätten och EU:s grundläggande rättigheter	15
2.2.2.2 Skyddet för hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden i EU-rätten.....	16
2.2.2.3 Skyddet för hemfrid i unionsrätten	19
2.3 Den teknologiska utvecklingens inverkan på skyddet för privatliv.....	20
2.4 Begränsning av skyddet för privatliv för utredning och undersökning av brott.....	22
2.5 Hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning.....	24
2.5.1 Bakgrund.....	24
2.5.1.1 Kriminalunderrättelseinhämtning	24
2.5.1.2 Förändringen i verksamhetsmiljön	24
2.5.2 Bestämmelser om hemliga metoder för informationsinhämtning	27
2.5.3 Europadomstolens och Europeiska unions domstols rättspraxis	29
2.5.3.1 Hotets karaktär och graden av allvar	29
2.5.3.2 Personer som kan bli föremål för informationsinhämtning.....	30
2.5.3.3 Tillsyn	32
2.5.4 Bedömning av nuläget	33
2.6 Användning av underrättelsebefogenheter i utrymmen som används för boende av permanent natur	35
2.6.1 Bakgrund.....	35
2.6.2 Skydd för hemfrid och underrättelseinhämtningsbefogenheter	36
2.6.3 Regleringen av underrättelseinhämtning	38
2.6.4 Bedömning av nuläget	40
3 Målsättning	43
4 Förslagen och deras konsekvenser	44
4.1 De viktigaste förslagen	44
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	44
5 Alternativa handlingsvägar.....	46
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	46
5.2 Lagstiftning och handlingsmodeller i andra länder	47
5.2.1 Sverige	47
5.2.2 Norge	49

5.2.3 Danmark	50
5.2.4 Tyskland	51
5.2.5 Frankrike.....	53
5.2.6 Nederländerna.....	54
6 Remissvar	55
6.1 Utlåtanden över arbetsgruppens betänkande	55
6.2 Utlåtandet av rådet för bedömning av lagstiftningen	60
7 Specialmotivering.....	61
8 Ikraftträdande	70
9 Förhållande till andra propositioner	70
10 Lagstiftningsordning.....	70
LAGFÖRSLAG.....	74
Lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag.....	74
BILAGA.....	75
PARALLELLEXT	75
Lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag.....	75

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Finlands grundlag trädde i kraft 1.3.2000 (731/1999). Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna infördes i grundlagen i sakligt hänseende sådana som de ingick i II kap. i Regeringsformen för Finland efter reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (969/1995), som trädde i kraft 1.8.1995. Grundlagens 10 § ändrades 5.10.2018 (817/2018).

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering är ett av de centrala målen att stärka brottsbekämpningen för att öka medborgarnas säkerhet och förtroendet för myndigheterna. Enligt regeringsprogrammet säkerställer regeringen att polislagen i tillräcklig utsträckning stöder brottsbekämpningen. För att stärka skydda polisverksamheten och den inre säkerheten bereds och införs ny lagstiftning om kriminalunderrättelseinhämtning, som gör det möjligt att på ett effektivare sätt än för närvarande på basis av hot ingripa bland annat i allvarlig gängbrottslighet och organiserad brottslighet. Regeringen anser att den organiserade brottsligheten utgör ett allvarligt hot mot Finlands säkerhet och den lagliga samhällsordningen och bekämpar den kraftfullt. Regeringen bedömer behovet av preciseringar i grundlagen för att göra en effektiv kriminalunderrättelseinhämtning möjlig.

Riksdagens förvaltningsutskott har i sitt betänkande med anledning av statsrådets redogörelse för den inre säkerheten 2021 (SRR 4/2021 rd) konstaterat att planmässig och informationsledd bekämpning av organiserad brottslighet baserar sig särskilt på kriminalunderrättelseinhämtning och analysverksamhet. Utskottet har som sin uppfattning konstaterat att det till stöd för polisens verksamhet behövs tydligare lagstiftning, som gör det möjligt att ingripa i de grävsta brotten och säkerhetshoten redan i ett tidigt skede. Riksdagen godkände ett ställningstagande med anledning av redogörelsen. Enligt ställningstagandet förutsätter riksdagen att regeringen effektiviserar bekämpningen av allvarlig och organiserad brottslighet och i detta syfte bland annat utreder och bedömer behoven av att utveckla lagstiftningen och utifrån detta bereder behövliga lagstiftningsförslag. (FvUB 19/2021 rd). I statsrådets redogörelse för den inre säkerheten 2025 nämns som en av åtgärderna för att utveckla lagstiftningen bestämmelser om kriminalunderrättelse, som möjliggör effektivare ingripande i bland annat allvarlig gängkriminalitet och organiserad brottslighet än i nuläget. Enligt redogörelsen ska det säkerställas att de allvarligaste brottsfenomenen och brottsliga handlingarna kan förebyggas på ett effektivt sätt (SRR 6/2025 rd).

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Orpos regering görs det en bedömning av om underrättelsebefogenheterna ska utvidgas till utrymmen som används för stadigvarande boende. I statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen 2021 (SRR 11/2021 rd) konstateras att ”med tanke på skyddet för samhället och dess individers grundläggande fri- och rättigheter i vidare bemärkelse ska förbudet mot att rikta en underrättelseinhämtningsmetod mot ett utrymme som används för boende av permanent natur och åtnjuter hemfridskydd ses som en faktor som det är motiverat att följa upp under en längre tid än för närvarande utifrån erfarenheterna från underrättelseverksamheten, både i vidare bemärkelse i förhållande till samhällets säkerhet och i förhållande till tillgodoseendet av individens grundläggande fri- och rättigheter”.

Riksdagens grundlagsutskott har i sina utlåtanden flera gånger förutsatt att statsrådet ska göra en bedömning av behoven att ändra 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen (GrUU 30/2025 rd, GrUU 20/2025 rd, GrUU 62/2024 rd, GrUU 47/2024 rd, GrUU 15/2024 rd och GrUU 5/2023 rd, GrUU

12/2019 rd, GrUU 6/2019 rd, GrUU 36/2018 rd, GrUU 35/2018 rd, GrUU 6/2018 rd, GrUU 36/2017 rd, GrUU 39/2016 samt GrUB 4/2018 rd). Enligt utskottet ska i bedömningen tas hänsyn till bland annat nya former av allvarlig brottslighet och den tekniska utveckling som har ägt rum (bland annat GrUU 5/2023 rd). Grundlagsutskottet har i synnerhet vid bedömningen av vissa av myndigheternas inspektionsbefogenheter enligt EU-lagstiftningen riktat uppmärksamhet mot förhållandet mellan lagförbehållet om hemfridskydd i 10 § i grundlagen och EU-lagstiftningen och uppmanat statsrådet att utreda behovet av att ändra grundlagen till denna del (bland annat GrUU 36/2017 rd).

1.2 Beredning

Propositionen har beretts av en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet.

Arbetsgruppen hade i uppgift att bereda de ändringar i 10 § i grundlagen som bedömts som behövliga med beaktande av

1. den fråga som grundlagsutskottet lyft fram om förhållandet mellan lagförbehållet om hemfridskydd i 10 § i grundlagen och EU-lagstiftningen,
2. andra utrednings- och ändringsbehov som det hänvisas till i grundlagsutskottets utlåtanden, med beaktande av bland annat nya former av allvarlig brottslighet och den tekniska utvecklingen,
3. behovet av att möjliggöra hotrelaterad kriminalunderrättelseinhämtning som riktar sig mot allvarlig brottslighet,
4. behovet av att göra det möjligt att utnyttja befogenheterna för civil och militär underrättelseinhämtning i utrymmen som används för boende av permanent natur.

Arbetsgruppens mandatperiod var 23.12.2024–28.11.2025, och den skulle bereda sitt förslag i form av en regeringsproposition. Medlemmar i arbetsgruppen var representanter för justitieministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet och kommunikationsministeriet samt som permanenta sakkunniga professor Sakari Melander, biträdande professor Anu Mutanen och professor Janne Salminen (till 31.8.2025). Arbetsgruppen samarbetade med de arbetsgrupper som inrikesministeriet och försvarsministeriet hade tillsatt för att bereda ändringar i lagstiftningen om kriminalunderrättelseinhämtning samt civil och militär underrättelseinhämtning.

Justitieministeriet beställde i två repriser en utredning av professor Sakari Melander om behoven av att ändra 10 § i grundlagen i fråga om kriminalunderrättelseinhämtning. Utredningen blev klar våren 2025. Justitieministeriet har 2020 gjort en förstudie om skyddet för hemfriden i grundlagen och inskränkningar i Europeiska unionens lagstiftning (Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2020:11, presentationsblad på svenska).

Arbetsgruppen hörde under sitt arbete som sakkunniga underrättelsetillsynsombudsmannen, riksdagens justitieombudsmans kansli, inrikesministeriet, Polisstyrelsen, experter från Skyddspolisen och Försvarsmaktens huvudstab samt professor Tuomas Ojanen.

Statsrådets allmänna sammanträde tillsatte 13.3.2025 som stöd för beredningen en parlamentarisk styrgrupp, vars uppgift var (i) att bedöma och ta ställning till de viktigaste avgörandena när det gäller en ändring av 10 § i grundlagen, (ii) garantera samarbetet och

kommunikation mellan riksdagsgrupperna samt mellan styrgruppen och den arbetsgrupp som bereder reformen och (iii) i övrigt stödja och följa arbetet i den arbetsgrupp som bereder en ändring av 10 § i grundlagen.

Mandatperioden för den parlamentariska styrgruppen inleddes 13.3.2025. Styrgruppen fortsatte sitt arbete även efter att arbetsgruppens mandatperiod hade gått ut.

Den parlamentariska arbetsgruppen har under sitt arbete hört professor Sakari Melander, professor Tuomas Ojanen, professor Veli-Pekka Viljanen, biträdande professor Anu Mutanen, professor Janne Salminen, som hördes på nytt efter att han blivit utnämnd till justitiekansler i statsrådet, riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, underrättelsetillsynsombudsmannen Kimmo Hakonen samt sakkunniga från kommunikationsministeriet, Centralkriminalpolisen, Polisstyrelsen, skyddspolisen och Försvarsmaktens huvudstab.

Den finskspråkiga versionen av arbetsgruppens betänkande var på remiss 4.12.2025–22.1.2026 och den svenskspråkiga versionen 19.1.–2.3.2026. Begäran om utlåtande fanns offentligt tillgänglig i Utlåtandetjänsten på adressen Lausuntopalvelu.fi, där alla som ville kunde lämna ett utlåtande. Justitieministeriet sände begäran till 45 mottagare, bland annat ministerier samt myndigheter och organisationer i central ställning. Sammanlagt inkom 43 utlåtanden.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav 31.3.2026 sitt utlåtande om utkastet till proposition. Kommentarer med anledning av justitiekanslersämbetets förhandsgranskning inkom 13.4.2026.

Utlåtandena om utkastet och det övriga beredningsunderlaget för projektet finns tillgängliga på statsrådets webbplats med identifieringskoden [OM067:00/2024](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Hemligheten av ett förtroligt meddelande och skyddet för hemfrid enligt grundlagen

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt 2 mom. i paragrafen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbara.

Termen privatliv kan förstås vara en allmän term för en persons privata sfär. Utgångspunkten för skyddet för privatlivet är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående (RP 309/1993 rd s. 56).

För att garantera skyddet för privatlivet har det av tradition förutsatts att staten inte bara avhåller sig från att kränka medborgarnas privatliv, utan också att staten vidtar aktiva åtgärder för att skydda privatlivet mot inblandning av andra individer. Bestämmelsen om skydd för privatliv förutsätter tillsammans med bestämmelsen i 22 § i grundlagen, där det föreskrivs att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tryggas, att lagstiftaren effektivt skyddar de rättsgoda som garanteras i 10 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 57)

De grundläggande fri- och rättigheterna har inte rent allmänt ansetts vara absoluta, så att de inte under några förhållanden eller i någon utsträckning skulle få begränsas. Grundlagsutskottet har ur hela komplexet av grundläggande fri- och rättigheter och ur rättigheternas karaktär av grundlagsfästa rättigheter härlett vissa allmänna krav som ska uppfyllas för att de ska kunna begränsas (de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter). Sådana förutsättningar är kraven på stiftande genom lag, lagens exakthet och

noggrann avgränsning, begränsningens godtagbarhet, begränsningens proportionalitet, integritet för den grundläggande fri- och rättighetens kärnområde, tillräckliga rättsskyddsarrangemang och iakttagande av människorättsskyldigheter (GrUB 25/1994 rd, s. 4–5).

I 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen finns ett så kallat kvalificerat lagförbehåll. Ett kvalificerat lagförbehåll ger dels dem som stiftar en vanlig lag befogenheter att begränsa någon grundläggande fri- och rättighet, ställer dels upp ytterligare kriterier som kringskär lagstiftarens prövningsrätt. Syftet med de kvalificerade lagförbehållen är att så noggrant och strikt som möjligt bestämma vilka begränsningsmöjligheter lagstiftaren i samband med en vanlig lag har för att det inte genom grundlag medges en vidare befogenhet att inskränka en grundläggande fri- och rättighet än vad som är absolut nödvändigt (GrUB 25/1994 s. 6).

Enligt det specificerade lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen kan genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.

Enligt paragrafens 4 mom. kan genom lag föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

I väsentligt hänseende stiftades paragrafen i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (8 § i regeringsformen) och den togs i samband med grundlagsreformen i oförändrad form in i 10 § i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 56–57 och GrUB 25/1994 s. 9). Paragrafen ändrades år 2018 i samband med att underrättelagarna stiftades. Då överfördes bestämmelserna om begränsningen av hemligheten för förtroliga meddelanden till ett nytt 4 mom., till vilket samtidigt som ny grund för begränsning fogades att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten (L 817/2018).

Eftersom grundlagen har en särskild rättslig ställning och betydelse, är det skäl att förhålla sig restriktiv till ändringar av den. Man bör förhålla sig särskilt restriktiv när man överväger ändringar av regleringen om de grundläggande fri- och rättigheterna eller av de principer som är centrala med tanke på statssystemet. Förslag till ändring av grundlagen bör utgå från behov som det råder ett brett samförstånd om. Dessutom bör man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av systemet för utövning av statlig makt och av grunderna för en enskild persons rättsliga ställning.

2.2 Internationella överenskommelser och EU-lagstiftning

2.2.1 Konventioner om mänskliga rättigheter

2.2.1.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna

Enligt artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (FördrS 19/1990, nedan Europakonventionen) har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet har de senaste årtiondena stått i centrum i Europeiska människorättsdomstolens (nedan Europadomstolens) många avgöranden om säkerhets- och underrättelsetjänster, hemliga tvångsmedel och hemlig informationsinhämtning. Vid sidan av Europakonventionens artikel 8 har Europadomstolen i sina avgöranden hänvisat i

synnerhet till artikel 13 om effektiva rättsmedel. Enligt artikel 13 i Europakonventionen ska var och en vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av en person som har handlat i egenskap av offentlig myndighet.

Även artikel 10 om yttrandefrihet och källskydd har varit viktig i Europadomstolens tolkningspraxis och Europadomstolen har betonat källskyddets betydelse för fri informationsförmedling i ett demokratiskt samhälle. Med denna artikel som utgångspunkt har Europadomstolen särskilt fäst sig vid åtgärder som ingriper i källskyddet och krävt rättsskyddsgarantier som motsvarar källskyddets principiella betydelse (bl.a. Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Big Brother Watch m.fl. mot Förenade Konungariket, 25.5.2021).

De rättighet om vilken föreskrivs i artikel 8 i Europakonventionen är ändå inte obegränsad. Myndigheterna får nämligen begränsa rättigheten på de villkor som nämns i artikel 8.2. Begränsningar av de rättigheter som garanteras i artikel 8 ska grunda sig på nationell lag. Vidare ska en inskränkning av rättigheten vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

2.2.1.2 Skyddet för förtrolig kommunikation

Enligt Europadomstolens etablerade rättspraxis inbegriper begreppen privatliv och korrespondens, som nämns i artikel 8.1 i konventionen, såväl information som kan hämtas ur en smarttelefon eller bärbar dator, telefonkommunikation, kommunikation genom e-post, snabbmeddelanden, privat radiokommunikation och annan elektronisk kommunikation som är avsedd att vara konfidentiell (bland annat Tena Arregui mot Spanien, 11.1.2024; Potoczka och Adamčo mot Slovakien, 12.1.2023; Särgava mot Estland, 16.11.2021; M.P. mot Portugal, 7.9.2021; Saber mot Norge, 17.12.2020; Bărbulescu mot Rumänien, 5.9.2017; Liberty m.fl. mot Förenade Konungadömet, 1.7.2008; Copland mot Förenade Konungadömet, 3.4.2007; X och Y mot Belgien, 13.5.1982; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978). Skyddet är således teknikneutralt och gäller förtroligheten av alla meddelanden som individer utbyter i kommunikationssyfte (Michaud mot Frankrike, 6.3.2013), Både innehållet i kommunikationen och identifieringsuppgifter om kommunikationen omfattas av skyddet (bland annat Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006, Malone mot Förenade kungariket, 2.8.1984). Redan det faktum att det finns lagstiftning som möjliggör hemlig observation av kommunikationsförbindelser utgör ett ingrepp i de rättigheter som i artikel 8 garanteras parterna i kommunikationen och även potentiella parter i den (Ekimdzhev m.fl. mot Bulgarien, 11.1.2022; Liberty m.fl. mot Förenade kungariket 1.7.2008, Klass m.fl. mot Tyskland). Skyddet omfattar även en individs berättigade förväntningar om respekt för sitt privatliv och för att aktivitet i nätet inte röjs för utomstående (Benedik mot Slovenien, 24.7.2018). Även förtroliga meddelanden mellan företag åtnjuter skydd (Bărbulescu mot Rumänien, 5.9.2017; Niemietz mot Tyskland, 16.12.1992).

Europadomstolen har i sin rättspraxis ställt upp minimikrav för lagstiftning om hemliga metoder för informationsinhämtning. Dessa krav tillämpas på såväl traditionella hemliga tvångsmedel, såsom teleavlyssning och annan teknisk observation, som på modern informationsinhämtning i informationsnät.

Kravet på att en begränsning ska grunda sig på lag består av fyra delar: För det första ska det finnas en rättslig grund för ingrepp i skyddet för förtroliga meddelanden. För det andra beror lagenligheten på tillgänglighet: information om vilka rättsliga regler som tillämpas i en viss

situation ska hållas tillgänglig. För det tredje krävs det förutsebarhet. Detta innebär att normerna ska vara tillräcklig noggrant avgränsade för att individen ska kunna sluta sig till följderna av sitt agerande. Det fjärde delkravet handlar om att hindra maktmissbruk. (Potoczka och Adamco mot Slovakien, 12.1. 2023; Dragojević mot Kroatien, 15.1.2015; Rotaru mot Rumänien, 4.5.2000; Malone mot Förenade kungariket, 2.8.1984.)

Europadomstolen har dessutom i sin praxis fastslagit sådana kvalitetskriterier för lagstiftningen som de nationella normerna ska uppfylla. I målen Huvig mot Frankrike och Kruslin mot

Frankrike (24.4.1990) definierade domstolen sex kriterier som lagstiftningen om hemliga tvångsmedel ska uppfylla. Av lagstiftningen ska följande framgå: de möjliga målgrupperna för övervakningen, karaktären av de brott i fråga om vilka övervakning kan bli aktuell, hur länge övervakningen kan fortgå, metoden för rapportering om konversationer som övervakats, säkerhetsåtgärder vid överlämning av information och utplåning av inspelningar. Europadomstolen har ändå inte alltid varit helt konsekvent i sina bedömningar av om kriterierna har uppfyllts, utan bedömningarna har utgått från hur allvarliga ingreppen i rättigheterna har varit (Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket, 25.5.2021; R.E. mot Förenade kungariket, 27.10.2015).

För sådan övervakning där föremålet inte är specificerat och övervakningen sker i stor skala har Europadomstolen gjort en anpassning av kriterierna för de ovan nämnda hemliga tvångsmedlen. Massövervakning är till sin karaktär sådan att det i den inte kan förutsättas att eventuella målgrupper och arten av förseelser definieras. Däremot måste det av lagstiftningen tillräckligt tydligt framgå på vilka grunder övervakning är tillåten och under vilka förhållanden en individs kommunikation kan vara föremål för övervakning. Vid sidan av andra förutsättningar ska det av lagstiftningen även framgå genom vilket förfarande det på ett oberoende sätt kontrolleras att kriterierna iakttas (Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket 25.5.2021; Centrum för Rättvisa mot Sverige, 25.5.2021). Europadomstolens praxis gällande riktad övervakning har främst gällt övervakning i anslutning till undersökning av brott. Europadomstolen har konstaterat att även massövervakning kan användas för utredning av vissa allvarliga brott, även om de stater som anslutit sig till konventionen förefaller använda sig av sådan övervakning främst för insamling av utländsk underrättelseinformation och till exempel för bekämpning av terrorism (Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket 25.5.2021). Europadomstolen har ansett användning av massövervakning vara möjlig att använda för att sådana målsättningar som är godtagbara enligt artikel 8 ska uppnås, särskilt när hänsyn tas till hot till följd av terrorism och allvarlig brottslighet (Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket, 13.9.2018).

Testet av hurvida en begränsning av hemligheten för ett förtroligt meddelande är nödvändig har tre centrala delar. Det ska finnas ett vägande samhälleligt behov (pressing social need) av begränsningen, ingreppet och det eftersträfvade godtagbara målet ska stå i riktig proportion till varandra (reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim) och ingreppet ska ha tillräckliga och godtagbara motiveringar. I de fall som gällt underrättelseinhämtning har Europadomstolen ofta granskat lagenligheten och begränsningens nödvändighet utan att göra någon egentlig åtskillnad mellan dem (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015; Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010).

Den nationella säkerheten är en av de grunder som enligt artikel 8 i Europakonventionen kan berättiga till ingrepp i skyddet för privatlivet. Staterna har en rätt bred marginal att själva pröva hurdan verksamhet de anser utgöra ett hot mot sin nationella säkerhet. Enligt Europadomstolens rättspraxis ingår åtminstone det militära försvaret, bekämpningen av terrorism och bekämpningen av olovlig underrättelseverksamhet i den nationella säkerheten (bland annat Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Klass m.fl. mot Tyskland 6.9.1978).

Den nationella säkerheten kan emellertid utsättas för många slags hot som är svåra att förutse eller definiera på förhand. Av detta följer enligt domstolen att begreppet nationell säkerhet i första hand ska preciseras i nationell praxis (Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010). Exempelvis grunderna för att i syfte att bekämpa allvarliga brott begränsa rättigheterna vid underrättelseverksamhet har av domstolen behandlats i anslutning till målsättningar som gäller skyddet av nationell säkerhet (Big Brother Watch mot Förenade kungariket, 25.5.2021). I målet Ekimdzhev m.fl. mot Bulgarien (11.1.2022) framhöll domstolen vikten av att grunderna för övervakning som sker i syfte att skydda den nationella säkerheten framgår tillräckligt tydligt av den nationella lagstiftningen.

När befogenheterna är förknippade med brottslighet, innebär enligt Europadomstolens rättspraxis kravet att rättsregler som innebär ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheter ska vara förutsebara att det förutsätts att föremålet för befogenheterna definieras tillräckligt exakt samt att det brott som ligger till grund för befogenheterna är tillräckligt allvarligt (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015). I sin rättspraxis har Europadomstolen också förutsatt att det av den nationella lagstiftningen ska framgå av vilken karaktär ett brott eller en gärning ska vara för att det ska vara möjligt att för dem lagstifta om teleavlyssningsbefogenheter (Big Brother Watch mot Förenade kungariket, 25.5.2021).

I sin praxis har Europadomstolen också förutsatt att informationsinhämtningen ska vara absolut nödvändig för att skydda de demokratiska institutionerna och att den livsviktiga information som erhålls ska vara absolut nödvändig för en underrättelseoperation. Tröskeln för hemlig informationsinhämtning ska alltid vara hög. Systemen måste byggas upp så att de används sparsamt och endast i verkligt välmotiverade fall. Modeller där myndigheterna har för stor prövningsrätt riskerar enligt Europadomstolens åsikt alltid att utsättas för missbruk och är således inte förenliga med kraven enligt Europakonventionen. (Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016.)

I Zakharov-målet ansåg domstolen ett av problemen vara att underrättelsemyndigheterna hade nästan obegränsade möjligheter att definiera i vilka situationer och utifrån hurdana händelser ingrepp i meddelandehemligheten kunde göras. I fallet i fråga kunde myndigheterna nästan helt obegränsat definiera vilka händelser och åtgärder som utgjorde ett hot mot säkerheten (i fråga om såväl nationell, militär och ekonomisk säkerhet som miljösäkerhet). Myndigheterna hade även stor prövningsrätt när det gällde att definiera hur allvarliga hot som gav rätt att använda hemliga metoder för informationsinhämtning. Eftersom lagstiftningen på det här sättet lämnade stort rum för tolkning, uppstod enligt domstolen möjlighet till missbruk (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkt 248).

I Zaharov-målet tillät den nationella lagstiftningen hemlig observation inte bara av en misstänkt person utan även av en person som hade kunskap om brottet eller annan kunskap som kunde ha betydelse i det ärende som brottet gällde. Europadomstolen hade tidigare konstaterat att en person som inte var misstänkt för något brott, men som kunde besitta kunskaper om ett sådant brott, kunde bli föremål för underrättelseåtgärder enligt artikel 8 i Europakonventionen (Greuter mot Nederländerna, 19.3.2002). Domstolen ansåg dock att definitionen i den ryska nationella lagen var otillräcklig (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkt 245).

Europadomstolen har också fäst sig vid hurdana system man haft för tillsyn över hemliga informationsinhämtningsmetoder och krävt tillräckliga rättsskyddsgarantier. I synnerhet effektiv tillsyn och oberoende tillsynsorgan har blivit viktiga krav. Tillsynens effektivitet har med sig frågor om tillsynsmyndigheternas rätt till information, tillgången till rättsmedel och huruvida de som blir föremål för underrättelseinhämtning i efterhand underrättas om användningen av befogenheterna. Europadomstolen har vanligen förutsatt att en person som

påstår sig ha blivit föremål för rättskränkning ska ha direkt tillgång till rättsmedel utan några mellanhänder. Möjligheten att använda sig av rätten att överklaga eller anföra klagomål är i allmänhet beroende av att personen i efterskott informeras om hur han eller hon har blivit föremål för informationsinhämtning. (Se Pietrzak och Bychawska-Siniarska m.fl. mot Polen, 28.5.2024; Ekimdzhev m.fl. mot Bulgarien, 11.1.2022; Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015; Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010; Association for European Integration and Human Rights och Ekimdzhev mot Bulgarien, 28.6.2007; Popescu mot Rumänien, 26.4.2007; Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978.)

I Europadomstolens rättspraxis har kraven på oberoende tillsyn inte ansetts uppfyllt till exempel om systemet har varit sådant att tillsynen har utövats av någon som har stått i ett nära förhållande till den verkställande makten. Även en alltför nära politisk koppling är ett tecken på att ett tillsynssystem inte är tillräckligt oberoende. Trots att Europadomstolen har understrukt att tillsynsorganet inte behöver vara en domstol, har den i sin argumentation betonat yrkeskvalifikationerna och bakgrunden hos medlemmarna i organet och hos dem som väljs att sköta tillsynsuppgifter. I fråga om hemliga informationsinhämtningsmetoder har domstolen ansett att i branscher där det i enskilda fall eventuellt lätt sker missbruk som kan ha skadliga konsekvenser för hela det demokratiska samhället, är det principiellt önskvärt att tillsynsansvaret anförtros en domare, eftersom rättslig övervakning är den bästa garantin för oberoende, opartiskhet och ett felfritt förfarande. Domstolen har också konstaterat att det har betydelse för skyddet av demokratin att parlamentet deltar i tillsynen av befogenheter att inhämta information i hemlighet. (Se Centrum för Rättvisa mot Sverige, 25.5.2021; Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016; Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015; R.E. mot Förenade kungariket, 27.10.2015; Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010; Popescu mot Rumänien, 26.4.2007; Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006; Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige, 6.6.2006; Kopp mot Schweiz, 25.3.1998; Campbell mot Förenade kungariket, 25.3.1992; Leander mot Sverige, 26.3.1987; Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978.)

2.2.1.3 Skyddet för hemfrid

Enligt Europadomstolens tolkning omfattar hemmet allmänt taget en persons permanenta bostad, det vill säga en fysiskt definierbar plats, där privatlivet och familjelivet levs (Giacomelli mot Italien, 2.11.2006). I domstolens tolkning är innehållet i begreppet bostad beroende av faktiska förhållanden samt tillräcklig och kontinuerlig anknytning till en viss plats. Begreppet hem förutsätter inte äganderätt till bostaden (Pibernik mot Kroatien, 4.3.2004). Beroende på omständigheter och anknytning kan också en fritidsbostad betraktas som hem (Demades mot Turkiet, 31.7.2003, Sharxhi m.fl. mot Albanien, 11.1.2018).

I den bemärkelse som avses i Europakonventionen hör även till exempel ett kontor eller en annan affärslokal till hemmet. Såväl en enskild yrkesutövares affärslokal (Niemiets mot Tyskland, 16.12.1992) och ett bolags affärslokaler (Buck mot Tyskland, 28.4.2005) kan omfattas av begreppet ”hem”, men det skydd som ett bolag åtnjuter sträcker sig inte nödvändigtvis lika långt som en fysisk persons (Société Colas Est m.fl. mot Frankrike, 16.4.2002). När det gäller affärslokaler och näringsverksamhet kan ingrepp i det skydd om vilket bestäms i artikel 8 vara tillåtna i vidare utsträckning än annars (Niemiets mot Tyskland, 16.12.1992). Även en advokats affärsutrymnen kan omfattas av skyddet för ett hem (Petri Sallinen m.fl. mot Finland, 27.9.2005; Niemiets mot Tyskland, 16.12.1992). Även om nationell lagstiftning kan tillåta husrannsakan eller hembesök i lokaler där en advokat har sin byrå, förutsätter sådana åtgärder särskilda garantier när det gäller förfarandet (Xavier Da Silveira mot Frankrike, 21.1.2010; André m.fl. mot Frankrike, 24.7.2008; Roemen och Schmit mot Luxemburg, 25.2.2003; Niemiets mot Tyskland, 16.12.1992).

Skyddet för hem innebär att en person har rätt att bo i sitt hem utan att någon utan orsak eller olagligt tränger sig in där och att en person inte på ett olagligt eller annars helt oskäligt sätt vräks från sin bostad. Ingrepp i området för ett hem sker bland annat när polisen använder tvångsmedel, såsom husrannsakan (Murray mot Förenade kungariket, 28.10.1994; Funke mot Frankrike, 25.2.1993; Chappell mot Förenade kungariket, 30.3.1989), teletvångsmedel (Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978) eller vid andra intrång i området för ett hem, till exempel genom handräckning (McLeod mot Förenade kungariket, 23.9.1998; Evcen mot Nederländerna, 3.12.1997; Kanthak mot Tyskland, 11.10.1988).

Nationell rätt som legitimerar ingrepp i skyddet för hemmet bör uppfylla laglighetskravet och bland annat kravet på exakt reglering. Eftersom husrannsakan och beslag innebär allvarliga ingrepp i skyddet enligt artikel 8, ska de särskilt exakt grunda sig på lag (Saber mot Norge, 17.12.2020; Sallinen m.fl. mot Finland, 27.9.2005).

Europadomstolen har i sin rättspraxis ansett att för att trygga fysiskt bevismaterial för vissa brott kan nationella myndigheter betrakta sådana åtgärder nödvändiga som förutsätter intrång i en privat bostad (Dragan Petrović mot Serbien, 14.4.2020). I samband med att polisen tränger sig in på hemmets område samt vidtar åtgärder där ska åtgärderna vara lagenliga och stå i riktig proportion till det syfte som eftersträvas (Bostan mot Moldavien, 8.12.2020; Dragan Petrović mot Serbien, 14.4.2020; Vasylichuk mot Ukraina, 13.6.2013, punkt 83; McLeod mot Förenade kungariket, 23.9.1998). Europakonventionen förutsätter ett skydd mot att polisen utan orsak tränger sig in i hem. För att hindra missbruk behövs garantier, till vilka även kan räknas förpliktelser för staten att genomföra en effektiv undersökning, om detta är det enda lagliga sättet att utreda påståenden om olagliga husrannsakingar (Kučera mot Slovakien, 17.7.2007; se även Vasylichuk mot Ukraina, 13.6.2013; Rachwalski och Ferenc mot Polen, 28.7.2009; H.M. mot Turkiet, 8.8.2006).

Som rättmätiga syften har i Europadomstolen praxis betraktats bland annat en konkurrensmyndighets verksamhet för att skydda ekonomisk konkurrens (DELTA PEKÁRNY a.s. mot Tjeckien, 2.10.2014), bekämpning av kringgående av skatt (Kesslassy mot Frankrike, 8.1.2002; K.S. och M.S. mot Tyskland, 6.10.2016) inhämtande av bevis i brottmål som har samband med till exempel penningförfalskning (Van Rossem mot Belgien, 9.12.2004), mord (Dragan Petrović mot Serbien, 14.4.2020), narkotikahandel (İşildak mot Turkiet, 30.9.2008) och olaglig handel med läkemedel (Wieser och Bicos Beteiligungen GmbH mot Österrike, 16.10.2007), miljöskydd och förebyggande av olägenheter (Halabi mot Frankrike, 16.5.2019), skydd av hälsa och andra personers rättigheter och friheter vid bekämpning av doping inom idrotten (FNASS m.fl. mot Frankrike, 18.1.2018), genomsökning av en förenings lokaler samt beslagtagning av pappersdokument och digitala dokument i samband med en parlamentarisk utredning av maffiabrottslighet (Grande Oriente d'Italia mot Italien, 19.12.2024).

Rättsreglerna om husrannsakan ska vara tillräckligt detaljerade och lagstiftningen ska erbjuda tillräckliga och effektiva garantier mot missbruk. En garanti för rättsskyddet i anslutning till husrannsakan är att dess laglighet och proportionalitet kan underställas domstolsprövning antingen i förväg eller i efterhand (Gutsanovi mot Bulgarien, 15.10.2013; Heino mot Finland, 15.2.2011; İşildak mot Turkiet, 30.9.2008; Smirnov mot Ryssland, 7.6.2007). Bedömningen av dessa omständigheter bör vara faktisk och får inte grunda sig enbart på formella omständigheter. I bedömningen ska utvärderas syftet med husrannsakan och hur den i praktiken har genomförts. Överdrivna metoder vid genomförandet av en husrannsakan eller ett totalt nonchalerande av klagandenas åsikter uppfyller inte kriterierna för en korrekt bedömning (Prezhdarovi mot Bulgarien, 30.9.2014; Iliya Stefanov mot Bulgarien, 22.5.2008). För att en tillsyn som sker i efterskott ska vara godtagbar, förutsätts det att en effektiv rättslig tillsyn av åtgärdens lagenlighet kan säkerställas och att vederbörlig gottgörelse betalas om åtgärden visar sig ha varit

lagstridig (DELTA PEKÁRNY a.s. mot Tjeckien, 2.10.2014). En husrannsakan som åklagaren beslutat om utan någon rättslig myndighetstillsyn har ansetts strida mot artikel 8 (Varga mot Rumänien, 1.4.2008).

Tillräckliga garantier ska finnas också när husrannsakan verkställs i begynnelseskedet av en straffrättslig process, såsom vid en polisundersökning som utförs före förundersökningen. Garantier behövs bland annat för att säkerställa att husrannsakan inte används som medel för att ta fram bevismaterial om en person som inte ännu misstänks för brott i saken. I målet Modestou mot Grekland (16.3.2017) ansåg Europadomstolen att husrannsakan inte stod i riktig proportion till syftet, eftersom rannsakningsbeslutet var inexakt formulerat, rättslig förhandskontroll inte hade skett, klaganden inte hade varit närvarande under husrannsakan och ingen omedelbar domstolstillsyn hade skett i efterskott heller. Enligt Europadomstolen kan det inte nödvändigt krävas att ett husrannsakningsbeslut är synnerligen exakt och detaljerat om de misstänka brotten sträcker sig över en längre tid och flera personer misstänks för brotten, men även i ett sådant sammanhang accentueras behovet av tillräckliga rättsmedel.

När det gäller ingreppets nödvändighet har Europadomstolen förutsatt att de grunder på vilka rättigheterna enligt stycke 2 i artikel 8 kan begränsas ska tolkas snävt och att nödvändigheten av ingreppet ska motiveras omsorgsfullt (Vinks och Ribicka mot Lettland, 30.1.2020). Vid bedömningen av om ingreppet varit nödvändigt, kommer flera med förhållandena i fallet samt med processuella garantier förknippade omständigheter till övervägande. Av avgörande betydelse vid bedömningen är om ingreppet har dikterats av ett tvingande samhällsligt behov, om det har stått i rimlig proportion till ett godtagbart syfte och om myndigheten har motiverat sitt avgörande med relevanta och tillräckliga skäl.

I sin bedömning av ingreppets proportionalitet i förhållande till det eftersträlvade syftet har Europadomstolen tagit hänsyn till bland annat hur allvarligt brottet varit, på vilket sätt och under vilka förhållanden beslutet har fattats och i synnerhet det bevismaterial som då har funnits tillgängligt, innehållet i husrannsakningsbeslutet och dess räckvidd, karaktären av de lokaliteter som varit föremål för husrannsakan, vilka garantier som säkerställer att åtgärden håller sig inom rimliga gränser samt husrannsakan eventuella inverkan på den persons rykte som husrannsakan riktar sig mot (se till exempel Vinks och Ribicka mot Lettland 30.1.2020, Zubaľ mot Slovakien 9.11.2010, Buck mot Tyskland 28.4.2005, Camenzind mot Schweiz 16.12.1997, Niemietz mot Tyskland 16.12.1992, Chappell mot Förenade kungariket 30.3.1989). När det gäller att bedöma räckvidden av ett husrannsakningsbeslut har det också betydelse hur nära anknytning den person som husrannsakan riktar sig mot har till föremålet för en brottsundersökning (Vinks och Ribicka mot Lettland, 30.1.2020; Buck mot Tyskland, 28.4.2005; Saint-Paul Luxembourg S.A. mot Luxemburg, 18.4.2013). Vid bedömningen av om ingreppet har varit nödvändigt har det ansetts ha betydelse om det annars skulle ha varit omöjligt att konstatera att någon har gjort sig skyldig till ett brott (Vinks och Ribicka mot Lettland 30.1.2020, K.S. och M.S. mot Tyskland 6.10.2016). Med tanke på proportionaliteten har det även kunnat ha betydelse att den som husrannsakan riktar sig mot har samtyckt till att en sådan utförs (Hänninen mot Finland 16.7.2014).

Frågan hur allvarligt brottet har varit har i Europadomstolens kommit till bedömning beträffande bland annat penningtväts- och skattebrott (Vinks och Ribicka mot Lettland 30.1.2020) I målet Sher m.fl. mot Förenade kungariket (20.10.2015), som gällde åtgärder som utförts för bekämpning av terrorism, ansåg Europadomstolen att tillståndet till husrannsakan visserligen hade en ganska generell formulering, men att bekämpning av terrorism och en brådskande situation kan legitimera allmänna formulerade rannsakningsvillkor än vad som annars är tillåtet. I fall som dessa bör man ge polisen ett visst mått av handlingsutrymme att

utgående från de omständigheter som observerats under husrannsakan bedöma vad som kan ha anknytning till terroristisk verksamhet och beslagta det för fortsatta undersökningar.

2.2.1.4 Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

I artikel 17 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen, FördrS 7–8/1976) föreskrivs det bland annat om skydd för kommunikation. Enligt artikel 17.1 får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. Enligt artikel 17.2 har var och en rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. I artikel 2.1 i MP-konventionen förpliktas konventionsstaterna att vidta åtgärder för att garantera rättigheterna enligt konventionen, inklusive artikel 17.

Bestämmelser om skydd för privatlivet finns även i andra FN:s människorättskonventioner, såsom i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991), i vars artikel 16 föreskrivs om barnets rätt till skydd för privatliv, familj, hem och korrespondens samt i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 25 och 27/2016), i vars 22:a artikel föreskrivs om funktionshindrade personers rätt till skydd för privatliv, familj, hem och korrespondens.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, som övervakar genomförandet av MP-konventionen, har tagit ställning till tolkningen av konventionens artikel 17 om skydd för privatlivet. Enligt tolkningen i kommitténs allmänna rekommendation om artikeln (General Comment no. 16, 8.4.1988), medför konventionsbestämmelsen en skyldighet för staterna att själva se till att de inte vidtar några åtgärder som strider mot artikel 17 och att genom lagstiftningen ingripa i kränkningar som begås av enskilda. Uttrycket ”korrespondens” i artikeln avser såväl brev som andra kommunikationsformer, såsom telefonsamtal och e-postmeddelanden. Alla former av kvarhållande, censur, granskning och publicering av privata meddelanden utgör ingripanden i korrespondensen.

I artikel 17 i konventionen nämns inte de grunder på vilka de rättigheter som tryggas av artikeln kan begränsas. I artikeln förbjuds uttryckligen endast godtyckliga och olagliga ingrepp i rättigheterna. Tanken bakom förbudet mot godtyckliga ingrepp är att också ingrepp som baserar sig på lag ska överensstamma med bestämmelserna i och syftet med MP-konventionen och att de i varje enskilt fall ska vara skäligen. Enligt rättslitteraturen erbjuder begränsningsgrunderna i andra artiklar i MP-konventionen och begränsningsgrunderna i artikel 8 i Europakonventionen tolkningshjälp för godtagbara begränsningsgrunder.

Enligt artikel 4 i MP-konventionen kan avvikelser från skyldigheterna enligt konventionen göras endast under allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd. Ett sådant nödläge ska ha kungjorts officiellt. Konventionsstaterna kan då vidta åtgärder som innebär avvikelse från deras skyldigheter enligt MP-konventionen i den utsträckning som oundgängligen behövs med hänsyn till situationens krav. En ytterligare förutsättning är att åtgärderna inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt internationell rätt och att de inte innebär åtskillnad enbart på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion eller social härkomst.

I sina senaste slutsatser gällande Finland (CCPR/C/FIN/CO/7), som är från år 2021, har FN:s kommitté för mänskliga rättigheter, som övervakar verkställigheten av MP-konventionen, uppmanat konventionsstaten att säkerställa att (a) all övervakning och allt ingripande i privatlivet, både av civila och militära aktörer, såsom nätövervakning, teleavlyssning, inhämtning av uppgifter om kommunikation och informationssökning, regleras genom ändamålsenlig lagstiftning som överensstämmer med konventionen, i synnerhet artikel 17,

inbegripet laglighets-, proportionalitets- och nödvändighetsprinciperna; och att (b) det för övervakning och teleavlyssning krävs tillstånd av domstol, att dessa aktiviteter övervakas med hjälp av effektiva och oberoende system och att de personer som är föremål för aktiviteterna har tillgång till effektiva rättsmedel på tillbörligt sätt i det fall att deras rättigheter kränks.

FN:s råd för mänskliga rättigheter har godkänt flera rapporter om skyddet för privatliv under digitaliseringen tidsålder (A/HRC/27/37 (2014), A/HRC/39/29 (2018), A/HRC/48/31 (2021) och A/HRC/51/17(2022)). I sin resolution om journalisters säkerhet har FN:s råd för mänskliga rättigheter har också framhållit behovet av att källskyddet säkras (A/HRC/RES/51/9(2022)).

2.2.2 Europeiska unionens rättspraxis

2.2.2.1 Tillämpningen av EU-rätten och EU:s grundläggande rättigheter

Bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 26.10.2012) gäller enligt det första stycket i artikel 51 i stadgan med beaktande av subsidiaritetsprincipen, unionens institutioner, organ och byråer samt medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Stadgan tillämpas alltså inte i situationer där det är fråga om tillämpning av enbart nationell lagstiftning och som inte regleras i EU-rätten. Även i situationer som inte omfattas av EU-rätten kan stadgan emellertid erbjuda tolkningshjälp, till exempel om Europadomstolen inte har behandlat en viss rättighet eller fråga som ansluter sig till en rättighet, men de finns rättspraxis om saken från EU-domstolen.

I artikel 52.3 i stadgan fastställs det att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar inte unionen från att tillförsäkra ett skydd som är mer långtgående än Europakonventionens. Nivån på det skydd som tillförsäkras i stadgan får inte

vara lägre än motsvarande nivå i Europakonventionen, men den får vara högre. Vid tolkningen av innehållet i och nivån på skyddet för de grundläggande rättigheter som erkänns i EU:s rättsordning ska man först och främst utgå från EU-domstolens rättspraxis i fråga om en viss rättighet (yttrande om EU:s anslutning till Europakonventionen, 2/13, EU:C:2014:2454, punkt 170; domen Kadi och Al Barakaat, C-402/05 och C-415/04 P, punkterna 281–285; domen Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, punkt 4).

För att EU-rätten ska vara tillämplig i ett visst ärende krävs det att ärendet har ”tillräcklig anknytning” till EU-rätten (beslut Burzio, C-497/14, punkterna 28–31; beslut Väraru, C-496/14, punkt 21; beslut Petrus, C-451/14, punkterna 18–20). Enbart existensen av EU:s behörighet räcker inte för att ett ärende ska omfattas av tillämpningsområdet för EU-rätten, utan det som har betydelse är om unionen har använt sin behörighet till att utfärda bestämmelser om saken. EU:s grundläggande rättigheter eller allmänna rättsprinciper som sådana, utan någon konkret anknytning till EU-rätten, utgör inte någon sådan tillräcklig anknytning som avses här

och medför då inte heller att ärendet ska omfattas av EU-rätten (dom Monmorieux, C-380/23, punkt 29; dom Volkswagen Group Italia och Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, punkt 36; dom Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, punkt 128; beslut Pondiche, C-608/14, punkt 21; beslut Balázs och Papp, C-45/14, punkt 23; dom Torralbo Marcos, C-265/13, punkt 30; beslut Cholakova, C-14/13, punkt 30, beslut Nagy m.fl., C-488/12 – C-491/12 och C-526/12, punkt

17; dom Pelckmans Turnhout, C-483/12, punkt 20; dom Åkerberg Fransson, C617/10, punkt 22).

Av betydelse i anslutning till lagstiftningen om underrättelseinhämtning är de undantag som finns i EU-lagstiftningen och med stöd av vilka tillämpningen av EU-rätten har begränsats i flera rättsakter så att den inte omfattar ärenden som gäller nationell säkerhet. Undantagen grundar sig på den bestämmelse som finns i det andra stycket i artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen och enligt vilken den nationella säkerheten också i fortsättningen ska vara varje medlemsstats eget ansvar. Unionen har således ingen behörighet när det gäller nationell säkerhet. I praktiken är det dock inte alltid entydigt att tillämpningsområdet för EU-rätten är uteslutet på grundvalen av undantaget gällande nationell säkerhet. EU:s rättsordning samt vissa av EU-domstolens förhandsavgöranden och mål där talan om ogiltighetsförklaring av EU-lagstiftning har väckts har alltså betydelse även för underrättelseverksamheten och utvecklandet av den nationella lagstiftningen om den. En medlemsstat som åberopar nationell säkerhet som grund för sitt handlande måste påvisa ett verkligt behov av att ty sig till en sådan grund (dom ZZ, C-300/11; domen *Insinööri-Oy*, C-615/10, punkt 35; domen *kommissionen mot Finland*, C-284/05, punkterna 45 och 47).

När det gäller bekämpning av brott har EU:s behörighet inte på grundfördragets nivå begränsats på samma sätt som i fråga om nationell säkerhet. Om EU:s behörighet på det straffrättsliga området föreskrivs i artikel 82 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikeln får Europaparlamentet och rådet fastställa minimiregler om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension. Minimireglerna kan gälla bland annat en persons rättigheter i det straffrättsliga förfarandet och brottsoffers rättigheter. I fördraget finns också bestämmelser om polissamarbete. Enligt artikel 87 i fördraget utvecklar unionen ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tull och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott. För att dessa mål ska uppnås får Europaparlamentet och rådet föreskriva åtgärder som gäller bland annat insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information och gemensam utredningsteknik i samband med upptäckt av allvarliga former av organiserad brottslighet. I artikel 88 föreskrivs om Europols uppgift att stödja och stärka medlemsstaternas polismyndigheters och andra brottsbekämpande organs insatser samt deras ömsesidiga samarbete för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater, terrorism och sådana former av brottslighet som skadar ett gemensamt intresse som omfattas av unionens politik. Europaparlamentet och rådet reglerar genom förordningar bland annat Europols uppgifter, som kan omfatta insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av information, särskilt från medlemsstaternas myndigheter eller från ett tredjelands myndigheter eller från utomstående organ.

Utöver det egentliga straffrättsliga samarbetet och polissamarbetet på unionsnivå kan annan unionslagstiftning inverka på polisens utövning av befogenheter för bekämpning av brott. Under de senaste åren har i synnerhet EU-domstolens tolkningspraxis i anslutning till direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (2002/58), direktivet om dataskydd i brottmål (2016/680) och dataskyddsförordningen (2016/679) inverkat på behandlingen av personuppgifter i brottsbekämpning. I dessa sammanhang har EU-domstolen även tolkat artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som gäller skyddet för förtroliga meddelanden och artikel 8 i samma stadga, som gäller skydd för personuppgifter. EU-domstolen har ansett att tillämpningsområdet för direktiv 2002/58 omfattar sådan nationell reglering enligt vilken tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster ska lagra trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter för att skydda den nationella säkerheten och bekämpa brottslighet. (dom

La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkterna 100–104 och dom Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, C-162/22, punkt 28).

2.2.2.2 Skyddet för hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden i EU-rätten

En bestämmelse om skydd för hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden ingår i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikeln har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 8 i stadgan har dessutom var och en rätt till skydd för egna personuppgifter. Behandlingen av uppgifter som omfattas av skyddet för personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Alla har rätt att bekanta sig med de uppgifter som har samlats in om honom eller henne själv och få uppgifterna korrigerade. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs.

Enligt förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 14.12.2007, s. 17–35) motsvarar de rättigheter som garanteras i artikel 7 i stadgan rättigheterna i artikel 8 i Europakonventionen och har samma innebörd och räckvidd som motsvarande rättigheter som tryggas enligt artikel 8 i Europakonventionen. Med hänsyn till den tekniska utvecklingen har ordet ”kommunikationer” i artikel 7 i stadgan ersatt ordet ”korrespondens”, som används i Europakonventionen.

De rättigheter om vilka föreskrivs i artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna är inte absoluta rättigheter. Enligt artikel 52.1 i stadgan 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.

Enligt EU-domstolens rättspraxis innebär kravet på att samtliga begränsningar i utövandet av denna rättighet ska vara föreskrivna i lag att den rättsliga grunden för begränsningen bland annat måste vara tillräckligt klar och precis, och att den måste ge ett visst skydd mot eventuella godtyckliga ingrepp (dom WebMind C-419/14, punkt 81). Kriteriet har stor likhet med att begränsningarna ska vara ”föreskrivna i lag”, som enligt Europakonventionen är en grund för att rättigheterna ska få begränsas. Därför kan Europadomstolens rättspraxis vara till hjälp vid tolkningen av detta kriterium, särskilt i fråga om sådana bestämmelser i stadgan om grundläggande rättigheter som motsvarar rättigheterna i Europakonventionen.

EU-domstolen har i sin rättspraxis betonat vikten av respekten för privatlivet och skyddet för personuppgifter, särskilt i anslutning till elektronisk kommunikation (bland annat domen Schrems, C-362/14, punkt 39; domen Digital Rights Ireland, C-293/12 och C-594/12, punkt 53; domen Google Spain och Google, C-131/12, punkterna 53, 66 och 74; domen Rijkeboer, C-553/07, punkt 47).

Av rättspraxis framgår att bland annat bekämpning av allvarlig brottslighet för att trygga allmän säkerhet (domen Tsakouridis, C-145/09, punkterna 46 ja 47) och bekämpning av internationell terrorism för upprätthållande av internationell fred och säkerhet (domen WebMind, C-419/14, punkt 76; domen Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, punkt 130; domen Kadi och Al Barakaat, C-402/05 P och C-415/05 P, punkt 363 är målsättningar som motsvarar unionens allmänintresse och har kunnat utgöra grunder för att lagstifta om begränsning av grundläggande rättigheter. Vidare nämns nationell säkerhet uttryckligen i det andra stycket i artikel 4 i fördraget

om Europeiska unionens funktionssätt och har på ett etablerat sätt godtagits i EU-domstolens rättspraxis som en målsättning som berättigar till begränsningar av de grundläggande rättigheterna (till exempel domen kommissionen mot Finland, C-284/05, punkterna 45, 47 och 49).

I EU-domstolens praxis har bedömningen av huruvida begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna överensstämmer med proportionalitetsprincipen ofta visat sig vara det avgörande skedet i bedömningen. Proportionalitetsprincipen, om vilken föreskrivs i det första stycket i artikel 52 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, hör till de allmänna principerna i EU-rätten och förutsätter enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis att de legitima målen för åtgärden eller författningen kan genomföras genom medel som föreskrivs i unionens rättsakter och som inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå dessa mål och lämpar sig för ändamålet (appropriate and necessary, till exempel domen Schaible, C-101/12, punkt 29; domen Sky Österreich, C-283/11, punkt 50; domen Nelson m.fl., C-581/10 och C-629/10, punkt 71; domen Afton Chemical, C-343/09, punkt 45; domen Schecke, C-92/09 och C-93/09, punkt 74). I praktiken handlar det om att finna en godtagbar balans mellan olika intressen. Undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna och begränsningar av dem ska vara nödvändiga, så att det ingrepp som åtgärderna innebär i de grundläggande rättigheterna är så litet som möjligt, samtidigt som de effektivt bidrar till målsättningarna för EU:s rättsregler (domen WebMind, C-419/14, punkt 82; domen R., C-285/09, punkt 45; domen Schecke, C-92/09 och C-93/09, punkterna 87 och 88).

I domen Digital Rights Irland (C-293/12 och C-594/12) förutsatte EU-domstolen att kriterierna för tillgång till teleidentifieringsuppgifter och användningen av uppgifterna skulle motsvara proportionalitetsprincipen. Domstolen konstaterade att direktivet om lagring av telekommunikationsuppgifter (2006/24/EG) var ogiltigt. Enligt domstolen borde det i direktivet ha uppställts till målsättningen anpassade objektiva gränser för vilka personers identifieringsuppgifter som fick bevaras. Dessutom borde det i direktivet tydligare ha angetts för bekämpningen av vilka brott skyldigheten att bevara uppgifterna hade föreskrivits.

I Schrems-domen ansåg EU-domstolen att i synnerhet en lagstiftning som tillåter myndigheterna generell åtkomst till innehållet i elektroniska kommunikationer måste anses kränka det väsentliga innehållet i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet. Dessutom konstaterade domstolen 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, Schrems, C-362/14, punkterna 94 och 95).

I domen Tele2 Sverige tog EU-domstolen ställning till lagring av lokaliserings- och trafikuppgifter mot bakgrund av dataskyddsdirektivet för elektronisk kommunikation (2002/58/EG, ändrat genom direktivet 2009/136/EG). Domstolen ansåg att generell och odifferentierad lagring av samtliga trafikuppgifter och lokaliseringsuppgifter avseende elektroniska kommunikationsmedel inte var förenligt med EU-rätten. Trots detta kan medlemsstaterna lagstifta både om riktad lagring av uppgifter och om nationellt behöriga myndigheters rätt att få tillgång till uppgifterna för något i dataskyddsdirektivet för elektronisk kommunikation nämnt berättigat syfte. Domstolen nämnde uttryckligen ”grov brottslighet” (serious crime) som ett exempel på ett berättigat syfte, eftersom detta ändamål hade betydelse i rättegången i huvudsaken. Domstolen ansåg att det första stycket i artikel 15 i dataskyddsdirektivet för elektronisk kommunikation innehåller en uttömmande uppräkningslista över de berättigade syftena, till vilka hör bland annat allmän säkerhet (public security) och nationell säkerhet (national security). Enligt domstolen ska de nationella bestämmelserna i fråga vara klara och precisa. I enlighet med proportionalitetsprincipen ska dessutom lagringen av

uppgifter och tillgången till dem begränsas till vad som är strängt nödvändigt. Domen Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkterna 94–96, 102–103, 108–109 och 116). Unionens domstol har sedermera ansett att ett hot mot den nationella säkerheten till sin art, sitt allvar och den specifika karaktären på de omständigheter som hotet består i skiljer sig från risken i allmänhet för oroligheter eller störningar, även allvarliga sådana, av den allmänna säkerheten eller risken för grova brott (domen Commissioner of An Garda Síochána, C-140/20, punkterna 61–62; domen La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkterna 136–137).

I domen Tele2 Sverige räknade EU-domstolen upp flera materiella och formella omständigheter som ska beaktas i nationella bestämmelser om lagring och användning av uppgifter. Det ska bland annat finnas bestämmelser om lämpliga rättsmedel. Dessutom ska den nationella lagstiftningen grunda sig på objektiva omständigheter som gör det möjligt att ta sikte på en personkrets vars uppgifter kan avslöja en åtminstone indirekt, koppling till grov brottslighet, på ett eller annat sätt bidra till att bekämpa grov brottslighet eller förhindra en allvarlig risk för den allmänna säkerheten. Enligt domen kan räckvidden och tillämpningen av nationella bestämmelser begränsas till vad som är strängt nödvändigt genom villkor som kan gälla bland annat lagringstiden, ett geografiskt bestämt område, en personkrets, vissa kategorier av uppgifter, vissa kommunikationsmedel, eller, på ett riktat sätt, allmänheten. Domstolen ansåg dessutom att förhandskontroll, lagring av uppgifterna på unionens område, en hög nivå på dataskydd och datasäkerhet, oåterkallelig förstöring av uppgifterna efter lagringstidens slut samt att informera berörda personer ska betraktas som villkor för att behöriga myndigheter ska få tillgång till ifrågavarande uppgifter (domen Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkterna 106–111, 117–119 och 120–122).

Unionsdomstolens rättspraxis gällande tolkningen av dataskyddsdirektivet om elektronisk kommunikation utvecklas kontinuerligt. Efter domen Tele2 Sverige har domstolen tagit ställning till lagring och användning av lokaliserings- och trafikuppgifter i åtminstone följande domar: domen Ministerio Fiscal, C-207/16; domen Privacy International, C-623/17; domen La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18; domen Prokuratuur, C-746/18; domen SpaceNet, C-793/19 och C-794/19; domen Commissioner of An Garda Síochána, C-140/20; domen VD och SR, C-339/20 och C-397/20; domen Spetsializirana prokuratura, C-350/21; domen A. G. och Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, C-162/22; domen La Quadrature du Net m.fl., C-470/21; domen Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22.

I sin rättspraxis gällande dataskydd har unionsdomstolen lagt vikt vid bland annat tillsynen beträffande det arrangemang som det har varit frågan om, tillgången till tillräckliga rättsmedel, utlämningen av uppgifterna, datasäkerheten samt förutsättningar som har gällt personkretsen, förhandstillstånd, tillgången till uppgifterna, uppgifternas lagringstid och förstörandet av uppgifterna (se domen Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkterna 106–111, 117–119, 120–122; domen WebMind, C-419/14, punkterna 77–78; domen Schrems, C-362/14, punkterna 40 och 95; domen Digital Rights Ireland, C-293/12 och C-594/12, punkterna 56–67; domen UGT-Rioja m.fl., C-428/06 – C-434/06, punkt 80). Särskilt när det gäller bekämpning av brott har unionsdomstolen påpekat att tillgången till uppgifterna i en mobiltelefon förutom innehållet i kommunikationen och förmedlingsuppgifterna även kan omfatta till exempel tillgång till fotografier och uppgifter om webbhistorik. Genom tillgången till en sådan samling av uppgifter går det enligt domstolen att i vissa fall dra mycket precisa slutsatser om den registrerades privatliv, såsom personens dagliga vanor, stadigvarande eller tillfälliga bostadsort, dagliga eller allmänna rörelsemönster, aktiviteter, sociala kontakter och umgängeskretsar. Således har unionsdomstolen konstaterat att om en myndighet bereder sig tillgång till uppgifterna i en mobiltelefon, är det frågan om ett allvarligt, eller till och med synnerligen allvarligt ingrepp i

de grundläggande rättigheter som fastslås i artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna (domen *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, C-548/21, punkterna 92–93, 95).

2.2.2.3 Skyddet för hemfrid i unionsrätten

Mot bakgrund av artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna betraktas som hem en plats där en person stadigvarande bor. EU-domstolen har tagit ställning till skyddet för hem i synnerhet i konkurrensrättsliga ärenden som har gällt kommissionens inspektionsbefogenheter. I överensstämmelse med Europadomstolens tolkning har unionsdomstolen ändrat sin tolkning av vilket område skyddet för hem kan omfatta så att det kan omfatta också affärslokaler (domen *Roquette Frères*, C-94/00; domen *Almamet GmbH*, T-410/09; beslutet *Pilkington Group Ltd*, T-462/12 R). Den personkrets på vilken rättigheten blir tillämplig sträcker sig således även till att omfatta juridiska personer. I domen *Roquette Frères* (C-94/00) hänvisade EU-domstolen till Europadomstolens rättspraxis, enligt vilken den rätt att ingripa som är tillåten enligt artikel 8.2 i Europakonventionen mycket väl skulle kunna vara mer långtgående när det gäller näringsverksamhet eller näringslokaler än i andra fall (se domen *Roquette Frères* C-94/00, punkt 29 och Europadomstolens avgörande i målet *Niemietz mot Tyskland* 16.12.1992, som EU-domstolen hänvisade till i domen).

I mål som har gällt kommissionens inspektionsbefogenheter har EU-domstolen ansett att ingrepp i skyddet för hem kan vara berättigat även utan ett förhandstillstånd av domstol (domen *Deutsche Bahn*, C-583/13 P), men att avsaknaden av ett sådant tillstånd i förening med andra omständigheter kan leda till att en rättighet kan anses ha kränkts. I det sammanhanget ska också till exempel inspektionsbefogenheternas omfattning och det sätt på vilket inspektionen genomförs bli föremål för bedömning. Trots att kommissionen i regleringen av inspektionsbefogenheterna noggrant ska precisera föremålet för inspektionen och inspektionens syfte, behöver kommissionen inte nödvändigtvis i förväg meddela vilket företag och vilka lokaliteter som inspektionen riktar sig till (domen *Casino* T-249/17).

Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis behandlas till vissa delar mer detaljerat i avsnitt 2.5.3.

2.3 Den teknologiska utvecklingens inverkan på skyddet för privatliv

Genom digitaliseringen har skyddet för privatliv fått ökad betydelse på 2000-talet, när kommunikationen har börjat ske över nätet. Elektronisk kommunikation har blivit en central del av människornas vardag, av samhällelig växelverkan och av ekonomisk verksamhet. Olika slags elektroniska kommunikationsmedel, såsom telefonsamtal, e-postmeddelanden, snabbmeddelanden, videosamtal och sociala medieplattformar utgör numera grunden för kommunikationen mellan såväl privatpersoner som företag. Utbudet på kommunikationsnät och kommunikationstjänster har differentierats så att kommunikationstjänster tillhandahålls även av sådana aktörer som tillhandahåller tjänster över nät som tillhandahålls av mer traditionella teleföretag. Den teknologiska utvecklingen har möjliggjort en snabb och nästan obegränsad överföring av data. Förbättrade kalkyleringskapaciteter och lagringssätt gör det möjligt att behandla oerhörda mängder data och lagra dem också långa tider. Statliga aktörer, företag och aktörer som tillhandahåller tekniska tjänster samlar och behandlar oerhörda mängder data, inklusive metadata, som kan avslöja inte bara kommunikationshändelsen, utan också uppgifter om en persons beteende, preferenser och sociala nätverk. Särskilt användningen av elektroniska kommunikationsmedel har gjort det möjligt att lagra, analysera och till och med kommersiellt utnyttja meddelanden på ett sätt inte tidigare var möjligt.

Bestämmelsen i 10 § 2 mom. i grundlagen, som skyddar hemligheten av förtroliga meddelanden, är neutral när det gäller medel och teknik. I 10 § 2 mom. i grundlagen nämns uttryckligen brev och telefonsamtal, som vid den tidpunkt när lagen stiftades var de vanliga kommunikationsformerna, men i förarbetena nämns som kommunikationsformer som ska skyddas också en signal som förmedlas i ett telenät, som kan innefatta till exempel tal, bild, skrift eller kommunikation på datorspråk. För samhället är det viktigt att skydda också dessa nya

former av telekommunikation (RP 309/1993 rd, s. 57/II). I grundlagsutskottets utlåtanedpraxis har som ett förtroligt meddelande senare behandlats bland annat e-postmeddelanden och användning av datanätet (GrUU 27/2000 rd). I ett fall som gällde reglering av vissa frågor ansåg grundlagsutskottet att eftersom kommunikationen mellan de fysiska personer som skulle betraktas som parter i kommunikationen saknade innehåll, gällde skyddet enligt 10 § 2 mom. i grundlagen överhuvudtaget inte ett sådant skadligt datorprogram eller skadligt kommando som det var frågan om i lagförslaget (GrUU 62/2024 rd).

Skyddet för förtroliga meddelanden har historiskt motiverats med förmedlarens, såsom postverkets monopol, vilket har inneburit att meddelandet under förmedlingen har varit mer utsatt för risken att obehörigt avslöjas (G., S. och M. mot Österrike, 12.10.1983). Enligt Europadomstolens gällande tolkning upphör skyddet inte i och med att meddelandet förmedlas, utan även digital kommunikation på ett företags server åtnjuter ett vittomfattande skydd (Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge, 14.3.2013).

Det primära syftet med grundlagens bestämmelser om hemligheten av förtroliga meddelanden är att mot utomstående skydda innehållet i meddelanden som är avsedda att vara förtroliga. Grundlagen tryggar vars och ens rätt till förtrolig kommunikation utan att utomstående på ett obehörigt sätt får vetskap om innehållet i de förtroliga meddelanden som en person har sänt eller som har adresserats till honom eller henne. Bestämmelsen skyddar dock också andra uppgifter om ett sådant meddelande som kan ha betydelse för att meddelandet förblir förtroligt. Typiska sådana uppgifter är till exempel identifieringsuppgifter om samtal (se RP 309/1993 rd s. 53–54). Utskottet har tidigare ansett att identifieringsuppgifterna för ett meddelande ligger utanför kärnområdet för den grundläggande rättighet som skyddar hemligheten av ett förtroligt meddelande (till exempel GrUU 10/2024 rd, s. 4/II, GrUU 23/2006 rd s. och GrUU 59/2006 rd s. 1/I), men senare konstaterat att en kategorisk uppdelning av skyddet i ett kärnområde och ett randområde inte alltid är motiverad, utan man måste på ett allmännare plan lägga vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 18/2014 rd, GrUU 62/2024 rd, se också GrUU 14/2026 rd).

Den tekniska utvecklingen och övergången till elektronisk kommunikation gör att de enskilda serviceleverantörerna blir allt viktigare som garantier för förtrolig kommunikation. Den tekniska utvecklingen har även inverkat på metoderna att skydda ett meddelande för utomstående, såsom utvecklingen av olika krypteringsmetoder. Kommunikationstjänster och -nät administreras i stor utsträckning av privata aktörer. Behovet att trygga datatrafiken och datasäkerheten och därmed också förtrolig kommunikation kan förutsätta rättsregler som säkerställer att privata aktörer kan trygga säkerheten av sina tjänster (jfr (GrUU 9/2004, s. 4) De begränsningsgrunder som är tillåtna enligt 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen har åtminstone i första hand ansetts gälla ingrepp från det allmännas sida (GrUU 47/1996 rd s. 4). Grundlagsutskottet har bedömt privata aktörers möjligheter att behandla förtrolig kommunikation och förmedlingsuppgifter, dels utgående från de kvalificerade lagförbehållen i 10 § 4 mom. i grundlagen, dels utgående från de allmänna förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 9/2004 rd, GrUU 29/2008 rd och GrUU 20/2025 rd).

Enligt Europadomstolen är stark kryptering betydelsefull för skyddet av grundläggande fri- och rättigheter, såsom yttrandefriheten, skyddet för privatliv och dataskyddet, och kryptering hjälper också medborgare och företag att försvara sig mot missbruk av datateknik, såsom hackning, stöld av identitet och personuppgifter, bedrägeri och otillbörligt röjande av uppgifter (Podchasov mot Ryssland, 13.2.2024, punkt 76). Datasäkerheten kan anses vara en dimension av det grundlagsfästa skyddet för förtroligheten i kommunikation. Skyldigheter att avkryptera ett meddelande kunde ha vittgående och principiella konsekvenser för skyddet för förtroliga meddelanden och för hur andra grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses på nätet (jfr GrUU 5/2023 rd).

Med hänsyn till kommunikationsteknikens utveckling är det motiverat att de uttryckliga hänvisningarna till brev och telefonsamtal i 10 § 2 mom. i grundlagen stryks ur lagtexten. Efter att bestämmelsen skrevs har den kommunikation mellan människor som har ett semantiskt innehåll till stor del kommit att ske elektroniskt (bland annat genom e-post, kommunikation med mobiltelefoner, snabbmeddelanden och på sociala medier). De i paragrafen uttryckligen nämnda kommunikationsmedlen, det vill säga telefon och brev används fortfarande, men deras betydelse har minskat. Till följd av den tekniska utvecklingen och andra ovan nämnda omständigheter har det mindre betydelse för skyddet av förtroliga meddelanden att de olika kommunikationsformerna uttryckligen nämns i lagtexten.

2.4 Begränsning av skyddet för privatliv för utredning och undersökning av brott

Genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden, men som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Syftet med det lagförbehåll som infördes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna var att ersätta det lagförbehåll i Regeringsformen som uttryckligen gällde förutsättningarna för husrannsakan och genomförandet av en sådan med ett lagförbehåll som omfattar även andra undersökningar som sträcker sig till hemfriden än husrannsakan (GrUU 309/1993 rd, s. 58). Eftersom ordalydelsen i lagförbehållet hade luckrats upp, underströk grundlagsutskottet att åtgärder som ingriper i hemfriden ska vara nödvändiga med tanke på de kriterier som nämns i momentet för att det skall gå att föreskriva om dem genom en vanlig lag (GrUB 25/1994 rd s. 9/I)

I sin utlåtandep Praxis har riksdagens grundlagsutskott jämförelsevis ofta tagit ställning till grundlagsenligheten av åtgärder som innebär ingrepp i skyddet för hemfrid. Grundlagsutskottet har i sin Praxis ansett att en åtgärd som inskränker på hemfridsskyddet är godtagbar ”för att brott skall kunna utredas”, om åtgärden binds till att det finns en konkret och specificerad orsak att misstänka att lagen överträtts eller kommer att överträdas (till exempel GrUU 12/2001 rd, s. 3/II och GrUU 12/2002 rd, s. 3/II).

Grundlagsutskottet ansåg i och för sig redan mycket snart efter reformen av de grundläggande rättigheterna att utredning av brott på de sätt som avses i det kvalificerade lagförbehållet också omfattar åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås (GrUU 2/1996 rd s. 2/I). Enligt utskottet är många brott av sådan typ att det inte är möjligt att utreda dem, om det över huvud taget inte uppdragas att ett brott har begåtts. Detta kan i sin tur kräva att man på förhand förbereder sig på att ett brott kommer att begås (GrUU 2/1996 rd, s. 2/I). Sedermera har grundlagsutskottet ansett att utredning av brott i den mening som avses i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen också omfattar åtgärder som vidtas med anledning av en konkret, specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås (GrUU 5/1999 rd, s. 3/I).

När det är frågan om att bedöma befogenheten att ingripa i hemfriden ”för att brott skall kunna utredas” har grundlagsutskottet med tanke på principen om regleringens proportionalitet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (till exempel GrUU 106/2022 rd, GrUU 21/2022 rd, GrUU 26/2018 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 32/2010 rd, GrUU 6/2010 rd, GrUU 8/2006 rd, GrUU 40/2002 rd, s. 2 och GrUU 26/2001 rd, s. 5/I, om undantag från denna principiella utgångspunkt se GrUU 30/2014 rd och GrUU 14/2013 rd). Utskottet har även ansett det vara ett villkor för att ett lagförslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning att ur lagförslaget stryks sådana inspektionsbefogenheter som sträcker sig till gärningar som högst bestraffas med böter (GrUU 40/2002 rd, s. 2/II). Å andra sidan har utskottet i sin praxis även ansett att inspektioner som ingriper i hemfriden och sker i syfte att kontrollera att stöd och bidrag som beviljats av offentliga medel används på tillbörligt vis är acceptabla ur grundlagssynvinkel, även i situationer där det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (GrUU 69/2002 rd, s. 2–3). Vidare har utskottet i sin utlåtandepraxis ansett att inspektionsrätten genom vanlig lag har kunnat sammankopplas också till en gärning för vilken sanktionen är en påföljdsavgift av administrativ karaktär (till exempel GrUU 7/2004 rd, s. 2/II, GrUU 39/2005 rd, s. 2/II, GrUU 2/2017 rd, s. 3, GrUU 6/2019 rd och GrUU 30/2025 rd).

Enligt 10 § 4 mom. i grundlagen kan det genom lag föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hör till exempel narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi till de brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet (RP 309/1993 rd, s. 58). Även krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och de allvarligare gärningsformerna av allmänfarliga brott liksom även grovt ordnande av olaglig inresa, grov spridning av barnpornografisk bild, de allvarligaste brotten mot människors frihet, vissa terroristbrott samt skadegörelse, dataskadegörelse, bedrägeribrott, koppleri och de grova gärningsformerna av miljöförstöring har i grundlagsutskottets tolkningspraxis betraktats som sådana brott som avses i den nämnda bestämmelsen i grundlagen. Likaså har det ansetts möjligt att föreskriva om begränsningar i hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, särskilt för att utreda grova brott mot ekonomiska intressen som förekommer i synnerhet i anslutning till affärs- eller yrkesverksamhet. Då har en förutsättning dock varit att det med brottet har eftersträvat en synnerligen stor vinning och att brottet har begåtts särskilt planmässigt (GrUU 26/2025, stycke 14).

I praxis har grundlagen tolkats så att det med stöd av den grund för begränsningar som gäller utredning av brott har varit möjligt att också lagstifta om befogenheter för att förhindra eller avslöja sådana brott (GrUU 67/2010 rd). Enligt tolkningspraxis kan uttrycket ”vid utredning av brott” (i den finska lagtexten ”undersökning” av brott) på rent språkliga grunder förstås så att de endast avser redan begångna brott. I praktiken är det dock inte möjligt att dra en exakt gräns enligt gärningsögonblicket. Många brott är till sin karaktär sådana att det inte är möjligt att utreda dem, om det över huvud taget inte uppdragas att ett brott har begåtts. Detta kan i sin tur kräva att man på förhand förbereder sig på att ett brott kommer att begås (GrUU 2/1996 rd, s. 2/I). Således har i tolkningspraxis som undersökning eller utredning av brott kunnat betraktas även sådana åtgärder som vidtas med stöd av någon konkret och specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har nått stadiet för en fullbordad gärning (GrUB 4/2018 rd, GrUU 5/1999 rd, GrUU 2/1996 rd, jfr GrUU 11/2005 rd). I tolkningspraxis har som utredning och undersökning av brott betraktats även avslöjande av brott i situationer där ett brott kan förmodas ha skett (GrUU 67/2010 rd). Med konkret och specificerad misstanke om brott har i

tolkningspraxis betraktats en mot en viss person riktad befogad misstanke om att personen i fråga har gjort sig skyldig till en straffbar gärning som uttryckligen nämns i bestämmelserna om befogenheterna (GrUU 5/1999 rd, GrUU 2/1996 rd, även GrUU 11/2005 rd).

Eftersom som sådan utredning av brott som avses i 10 § 4 mom. i grundlagen betraktas även åtgärder som vidtas med anledning av en konkret och specificerad misstanke om ett brott som ännu inte har nått stadiet för en fullbordad gärning, har tolkningen av bestämmelsen till denna del fjärrmat sig från ordalydelsen i bestämmelsen. Detsamma gäller på ovan konstaterat sätt lagförbehållet om ingrepp i skyddet för hemfrid till den del som det är frågan om utredning av brott. Grundlagsutskottet har ansett det vara otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen i viss mån har fjärrmat sig från den språkliga utformningen av bestämmelsen. Utskottet har uppmanat regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta (GrUU 30/2025 rd, GrUU 20/2025 rd, GrUU 62/2024 rd, GrUU 47/2024 rd, GrUU 15/2024 rd, GrUU 5/2023 rd, GrUU 12/2019 rd, GrUU 6/2019 rd, GrUU 36/2018 rd, GrUU 35/2018 rd, GrUU 6/2018 rd, GrUU 36/2017 rd, GrUU 39/2016 rd. samt GrUB 4/2018 rd). Enligt grundlagsutskottet är således vardera lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen behäftat med obalans när det gäller tolkningen. Utskottet anser att detta kan åtgärdas bara om behoven att ändra båda lagförbehållen analyseras samtidigt, noggrant och ingående och ändringen genomförs på ett sätt som inte får oförutsedda följdverkningar (GrUB 4/2018 rd).

Enligt grundlagsutskottet finns det skäl att sörja för att grundlagen ger en riktig bild av systemet för statligt maktutövande och grunderna för en enskild persons rättsliga ställning (GrUB 4/2018 rd). Det finns således anledning att ändra de ordalydelser i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen som gäller utredning av brott i en riktning som motsvarar utvecklingen i tolkningspraxis.

2.5 Hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning

2.5.1 Bakgrund

2.5.1.1 Kriminalunderrättelseinhämtning

Med kriminalunderrättelseinhämtning avses allmänt taget att det i brottsbekämpningssyfte inhämtas information om kriminalitet och brott och analyseras inhämtad information. En del av kriminalunderrättelseverksamhetens målsättningar har inte direkt anknytning till enskilda brott som uppfyller rekvisiten i strafflagen, utan till graden av kriminalitet på en allmänare nivå. Kriminalunderrättelseinhämtningen är starkt kopplad till att förhindra brott, skapa en analyserad lägesbild av brottsligheten samt till att i ett tidigt skede samla in information för att få en helhetsbild.

Till den del som insamlingen av uppgifter genom kriminalunderrättelseinhämtningen inte är kopplad till förhindrande, avslöjande eller utredning av enskilda brott, saknas det bestämmelser om befogenheter att inhämta information. Regeringsprogrammet har som målsättning att stärka polisverksamheten och skyddet för den inre säkerheten genom att man bereder och inför lagstiftning som gör sådan kriminalunderrättelseinhämtning möjlig som ger möjligheter att effektivare än hittills hotbaserat ingripa bland annat i allvarlig gängbrottslighet och organiserad brottslighet. Hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning hänför sig tidsmässigt till skedet innan ett brott förhindras eller en brottslig gärning avbryts och till brottsligheten på en nivå som är en grad allmänare än dessa åtgärder. Genom kriminalunderrättelseinhämtning försöker man förhindra att de hot som kriminalitet innebär realiserar sig i form av allvarliga brott. I sista hand är det frågan om verksamhet som stärker individens eller samhällets säkerhet. Genom kriminalunderrättelseinhämtning skapas således i första hand förutsättningar för att förhindra och avslöja brott samt för andra åtgärder och påverkningsmöjligheter som behövs för att avvärja

hot. En hotbaserad kriminalunderrättelseverksamhet som utförs för bekämpning av allvarlig brottslighet förutsätter sådana täckande befogenheter att inhämta information som delvis även förutsätter ingrepp i skyddet för förtroliga meddelanden eller skyddet för hemfrid.

2.5.1.2 Förändringen i verksamhetsmiljön

Under de senaste årtiondena har polisens arbetsfält vid bekämpningen av allvarlig brottslighet förändrats särskilt till följd av ökad organiserad brottsligheten, internationalisering och allmännare förekomst av våldsamma handlingsmodeller som betjänar kriminella organisationer. Samtidigt har ytterlighetsfenomen i våldsbeteendet blivit vanligare, vilket har kunnat iakttas i form av hot om riktat våld. Även den allmänna aversionen mot myndigheter har ökat och tröskeln för att rikta hot eller rentav våld mot myndigheter har blivit lägre.

Digitaliseringen av samhället har öppnat nya möjligheter till brott för brottslighet som utnyttjar informationstekniken (cyberbrottsligheten). Användningen av artificiell intelligens i allt större skala väntas medföra att den organiserade brottsligheten inom flera områden av brottsligheten kommer att öka ännu snabbare än tidigare. Cyberbrottslighetens mest aktuella uttryck är dataintrång och överbelastningsattacker samt utpressning i anslutning till dem. Den tekniska utvecklingen har skapat nya möjligheter även för annan brottslighet som utnyttjar informationsteknik och informationsnät, särskilt för bedrägeribrottslighet. Det är inte enbart frågan om att gärningssätten förändrats, utan ny teknik kan användas också för att skydda brottslig verksamhet för myndighetsåtgärder. Som exempel kan nämnas starkt krypterade kommunikationssystem som skapats för brottsliga ändamål, användning av virtuella valutor och anonyma debattforum och handelsplattformar på nätet. Även om den tekniska utvecklingen har försett även myndigheterna med nya möjligheter att inhämta och behandla information, har internationaliseringen och den kommunikationstekniska utvecklingen samtidigt inneburit ett kortare tidsspänn för brottsbekämpningsoperationerna.

Den organiserade brottsligheten är effektiv och differentierad, varför den utgör ett särskilt hot mot de intressen som skyddas av rättsordningen (RP 44/2002 rd, s. 194). På individnivå anses det att brottet har begåtts som ett led i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet innebära att man mer beslutsamt har ställt sig mot de intressen som rättsordningen skyddar och mot rättsordningen, som tillgodoser detta skydd (RP 263/2014 rd s. 20). Bekämpning av organiserad brottslighet är ett av sätten att försöka fullgöra den skyldighet som det allmänna har att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna enligt 22 § i grundlagen.

Under de cirka trettio år som har förflutit sedan grundlagen och systemet med grundläggande fri- och rättigheter reviderades, har den organiserade brottsligheten avsevärt ökat sin betydelse som samhällsfenomen och även internationaliserats. Till sitt väsen har den organiserade brottsligheten utvecklats från hierarkiska strukturer mot samarbetsnätverk som bygger på gemensamma intressen. Samtidigt har användning av kriminella tjänster och mellanhänder blivit vanligare. På detta sätt har de kriminella organisationerna börjat få en mer cellartad uppbyggnad, vilket har försämrat myndigheternas möjligheter att påverka deras verksamhet. Den organiserade brottsligheten har också visat sig särskilt snabb när det har gällt att upptäcka nya möjligheter till brott och utnyttja ny teknik i brottsligt syfte.

Organiserad brottslighet använder sig i sin verksamhet av lagliga strukturer för affärsverksamhet för att på detta sätt få ekonomisk vinning och främja sin kriminella verksamhet. Genom hot, utpressning och våldsamt agerande kan aktörer inom den organiserade brottsligheten i värsta fall skaffa sig monopol i vissa branscher. Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning Europol har i sin bedömning av allvarlig och organiserad

brottslighet (s.k. EU SOCTA, 2025) bedömt att särskilt sårbara branscher är byggnads- och fastighetsbranschen, logistikbranschen samt branscher där mycket kontanta medel är i omlopp. I Finland finns det företag inom organiserad brottslighet även i branscher som klassificerats som kritiska, såsom i säkerhetsbranschen.

Organiserade kriminella grupper och nätverk utövar många slags allvarlig brottslig verksamhet, särskilt i syfte att skaffa sig ekonomisk vinning. De tillverkar och smugglar narkotiska medel och står till stor del för handeln med sådana medel. Hotet om våld i anslutning till den organiserade brottsligheten har på några år blivit avsevärt allvarligare i Finland, särskilt genom ökat inflytande från den organiserade brottsligheten i Sverige. Även i Finland har man gjort iakttagelser om beväpning, förberedelser till beställda mord och beställning av våldsdåd på nätet. Till fenomenet hör också slumpmässig beskjutning och användning av sprängmedel när grupper brottslingar gör upp sina mellanhavanden, vilket utsätter utomstående för ökad fara.

I strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av organiserad brottslighet 2025–2030, som godkännts som ett principbeslut av statsrådet (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2025:8), bedömdes det att i framtiden kommer internationella fenomen sannolikt att etablera sig i Finland snabbare än tidigare och avståndet mellan den organiserade brottsligheten i Finland och aktörerna inom den grävsta internationella brottsligheten kommer att bli kortare. Samtidigt är den know-how som internationella organiserade brottsligheten använder och dess kontakter mer lättillgängliga än tidigare för brottsliga grupper som etablerat sig i Finland och är verksamma här. Som ett särskilt oroväckande drag i denna internationalisering anses det i strategin vara att organiserade kriminella sammanslutningar strävar efter att infiltrera i synnerhet platser för inresa, kritisk infrastruktur och logistiska kedjor.

De allvarligaste framtida hotbilderna tecknar en fortsättning på den ovan refererade pågående utvecklingen. Det största hotet i anslutning till den traditionella organiserade brottsligheten kan anses vara att någon ny internationellt verksam brottslig grupp utvidgar sin verksamhet till Finland, antingen självständigt eller i samarbete med sådana brottsliga grupper som redan är verksamma i Finland. Det allvarligaste scenariot är att sådana grupper genom att organisera sin verksamhet, genom sina resurser, sin brottsliga know-how och sina etablerade verksamhetssätt omedelbart kan utgöra ett allvarligt hot mot individers och samhällets säkerhet. Den organiserade brottsligheten kan utgöra ett allvarligt hot mot individens eller samhällets säkerhet även genom enskilda brottsliga gärningar, till exempel genom betalmord som utförs med hjälp av sprängmedel. En ny typ av hot kan uppstå mycket överraskande, till exempel i en situation där andra länders åtgärder i syfte att förhindra smuggling av narkotiska medel medför att mycket stora partier av narkotiska medel införs till de nordiska hamnarna för att därifrån transporteras vidare. Till följd av detta kan även verkningarna av de brottsliga nätverkens verksamhet och inbördes konkurrens sträcka sig till nya områden, såsom till nyss nämnda logistiska knutpunkter.

Hybridhoten har medfört förändringar i det hot som allvarlig brottslighet innebär för samhället. Vissa hybridåtgärder kan till en början se ut som brottslighet, men i bakgrunden finns i allmänhet en främmande stats strategiska påverkningssyfte. Till exempel ett hot om sabotage kan komma till myndigheternas kännedom antingen som ett hot om ett planerat brott eller som kännedom om statlig verksamhet som hotar den nationella säkerheten. Till den del som det är frågan om brott eller andra störningar av säkerheten, är det i allmänhet polisen eller någon annan myndighet för den inre säkerheten som står för den första insatsen.

Den allmänna internationella säkerhetssituationen har inverkat och kommer under de närmaste åren att inverka även på det hot som den organiserade brottsligheten utgör. Hot som involverar såväl statlig verksamhet som organiserad brottslighet förutsätter nära samarbete och samordning

mellan polisen och underrättelsemyndigheterna. Båda har befogenheter och skyldighet att ingripa med anledning av sådana hot.

Föremålet för civil och militär underrättelseinhämtning är sådan statlig verksamhet som hotar den nationella säkerheten. Kriminalunderrättelseinhämtning kunde i sin tur riktas mot organiserad kriminalitet och dess kriminella aktörer, inklusive personer som kan ha koppling till statlig verksamhet. Utöver detta kunde kriminell underrättelseinhämtning riktas också mot statliga aktörer till den del som det är frågan om sådan kriminell verksamhet som inte utförs i tjänst hos en statlig myndighet, på order av en sådan eller under ledning av en statlig myndighet. Det är inte den statliga verksamheten i sig som är föremål för polisens kriminalunderrättelseinhämtning, utan de del av helheten som tar sig uttryck i kriminalitet. I den egentliga statliga verksamheten är det frågan om ett sådant hot mot den nationella säkerheten som avses i 10 § i grundlagen och i fråga om den är underrättelseinhämtningen en uppgift för den civila och militära underrättelseinhämtningen.

Vikten av att avvärja hot i ett så tidigt skede som möjligt framträder särskilt tydligt även när det är frågan om de allvarligaste hoten mot liv och hälsa. De hot som det gäller att avvärja kommer särskilt från planmässiga och grova våldsbrott, där målsättningen är att allvarligt skada eller döda någon. Det kan vara frågan om till exempel hot mot skolor, radikaliserings- eller våldsbetonad extremism. Hotet från riktade åtgärder kan konkretiseras också genom allmänfarlig verksamhet, såsom genom anläggning av eldsvåda eller sprängning av något.

Ungdomsbrottslighet, gatugång och organiserad brottslighet är delvis separata företeelser, men är en del av samma utvecklingstrend. I strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av organiserad brottslighet (JM 2025:8) nämns som en av framtidens hotbilder att sammanslutningar inom organiserad brottslighet och gatugång rekryterar unga och introducerar dem i skjutvapenvåld. När brottsligheten blir allvarligare mer yrkesmässig, kan den inte bara leda till de allmänna olägenheter som grov brottslighet för med sig, utan det kan också i vissa miljöer uppstå skuggsamhällen, där myndighetsmaskineriet inte effektivt lyckas trygga allmän ordning och säkerhet, förhindra och utreda brott eller stöda brottsoffer.

Aktörer inom organiserad brottslighet utnyttjar korruption samt hot och påtryckningar mot myndigheter i syfte att nå sina brottsliga målsättningar. Genom korruption och genom att annars påverka myndigheter försöker man undvika laglighetsövervakningsmyndigheternas bekämpningsåtgärder, skaffa sig ekonomiskt och politiskt inflytande, stöda brottslig verksamhet samt försvaga rättsstatens strukturer, tilltron till demokratiska institutioner och aktningen för den offentliga sektorn. Allvarlig narkotikabrottslighet fungerar som ett sätt som gör det möjligt att påverka myndigheter.

2.5.2 Bestämmelser om hemliga metoder för informationsinhämtning

Enligt gällande lag kan polisen för förhindrande och avslöjande av brott använda hemliga metoder för att inhämta information. Metoderna är en del av kriminalunderrättelseverksamheten, sådan den traditionellt har uppfattats, varmed har avsetts antingen inhämtning av bevis för en straffprocess eller sådan inhämtning av information som föregår förundersökningen av ett enskilt brott eller ett brottskomplex.

Om polisens hemliga metoder för inhämtande av information föreskrivs i 5 kap. i polislagen, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Polisen får i hemlighet för dem som de riktas mot använda följande metoder för inhämtning av information: teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation (teknisk

avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning), inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser och teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor och kontrollerade leveranser. Av dessa metoder för inhämtande av information riktar sig följande mot hemligheten för förtroliga meddelanden:

- teleavlyssning (5 kap. 5 § i polislagen),
- inhämtande av information i stället för teleavlyssning (5 kap. 6 § i polislagen),
- teleövervakning (5 kap. 8 § i polislagen),
- teleövervakning med samtycke av den som innehar en teleadress eller teleterminalutrustning (5 kap. 9 § i polislagen),
- inhämtande av basstationsuppgifter (5 kap. 11 § i polislagen),
- teknisk avlyssning (5 kap. 17 § i polislagen).

Att rikta metoder för inhämtande av information mot utrymmen som skyddas av hemfrid begränsas av bestämmelser i 5 kap. i polislagen. Systematisk observation får inte riktas mot utrymmen som används för stadigvarande boende (13 §), ej heller teknisk avlyssning eller optisk observation (17 §). Teknisk avlyssning och optisk observation får dock riktas mot utrymmen som används för stadigvarande boende, om det är nödvändigt för att en polisåtgärd tryggt ska kunna vidtas eller sådan överhängande fara avvärjas som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas. Täckoperationer (28 §) och bevisprovokation genom köp (35 §) får företas i en bostad endast om tillträde till eller vistelse i bostaden sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. Förtäckt inhämtande av information (15 §) är inte tillåtet i bostäder ens med bostadsinnehavarens medverkan. Installation av anordningar, metoder och programvara som används för teknisk observation i utrymmen som används för stadigvarande boende (26 §) är tillåten endast om domstolen har gett tillstånd till det eller om installationen är nödvändig för att en polisåtgärd tryggt ska kunna vidtas eller sådan överhängande fara avvärjas som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas.

En allmän förutsättning för att hemliga metoder för inhämtande av information ska få användas är enligt 5 kap. 2 § i polislagen att man med metoden kan antas få information som behövs för förebyggande eller avslöjande av brott eller för avvärjande av risk för brott. I fråga om teleavlyssning eller inhämtande av information i stället för teleavlyssning förutsätts dessutom att dessa metoder kan antas vara av synnerlig vikt för förhindrande eller avslöjande av ett brott. I polislagens 5 kap. finns dessutom bestämmelser om methodspecifika särskilda förutsättningar för hemlig informationsinhämtning. Sådana särskilda förutsättningar är framför allt de specificerade brott för vilkas förhindrande ifrågasvarande metod kan användas. Dessutom har tillstånd av domstol föreskrivits som förutsättning för flera av befogenheterna att utföra hemlig informationsinhämtning.

Enligt 5 kap. 1 § i polislagen avses med förhindrande av brott åtgärder som syftar till att förhindra brott, försök till brott och förberedelse till brott, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet finns grundad anledning att anta att personen i fråga kommer att göra sig skyldig till brott, samt åtgärder som syftar till att avbryta ett redan påbörjat brott eller begränsa den direkta skada eller fara som brottet medför. Med avslöjande av brott avses åtgärder som syftar till att klarlägga om det för inledande av förundersökning finns en i 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen avsedd grund, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet kan antas att ett brott har begåtts. Ett gemensamt drag för grunderna för

användning av hemliga metoder för inhämtande av information är att de har utformats så att det är personen eller brottet som har betydelse.

Även Tullen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten har tillgång till vissa hemliga metoder för inhämtande av information.

Tillsynen över hemliga metoder för inhämtande av information består enligt 5 kap. 63 § i polislagen av intern och extern tillsyn. Den både externa och interna tillsynen över hemliga metoder för inhämtande av information gäller alla metoder för inhämtande av information (RP 224/2010 s. 145–146).

I nationell lagstiftningspraxis har särskilt polisens och underrättelsemyndigheternas utövning av befogenheter gjorts beroende av förhandstillstånd av domstol. Riksdagens grundlagsutskott har i sin praxis understrukit att det ska vara en domstol som har behörighet att avgöra om hemliga metoder för inhämtande av information som utgör ingrepp i de grundläggande rättigheterna, såsom täckoperation och bevisprovokation genom köp ska få användas (GrUU 66/2010 rd s. 9/II). När det gäller underrättelseinhämtningsmetoder har utskottet konstaterat att Europadomstolens rättspraxis talar för att beslut om användning av metoder för underrättelseinhämtning anförtros en domstol (GrUU 35/2018 rd, s. 20 och GrUU 36/2018, s. 22). Särskilt användningen av hemliga tvångsmedel enligt polislagen och tvångsmedelslagen har i huvudsak gjorts beroende av förhandstillstånd av domstol. På motsvarande sätt har förhandstillstånd för domstol delvis ställts som villkor för användning av befogenheterna för underrättelseinhämtning enligt underrättelselagstiftningen. Undantag från det förhandstillstånd av domstol som annars förutsätts har föreskrivits för situationer där utövningen av befogenheten är nödvändig för att avvärja hotande fara för liv eller hälsa samt till vissa delar för situationer där ärendet inte tål uppskov. I sådana brådskande situationer kan beslutet fattas av en anhållningsberättigad polisman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen, men ärendet ska föras till domstol för avgörande genast när det är möjligt.

Ovan nämnda befogenheter i polislagen kan riktas bara mot en sådan person eller användas för att inhämta information om en sådan persons verksamhet som med grundad anledning kan antas i framtiden göra sig skyldig eller redan ha gjort sig skyldig till ett brott som är förenat med hot om straff eller kriminaliserad förberedelse av ett sådant. Om det inte finns någon sådan till en bestämd persons kopplad grund för brottsbekämpning, är det inte möjligt att använda polislagens hemliga metoder för inhämtande av information. Inhämtning av annan underrättelseinformation ska således basera sig på bevakning av allmänna källor, polisens så kallade allmänna övervakning och på de uppgifter som polisen genom sitt samarbetsnätverk får av andra myndigheter och enskilda.

Kriminalunderrättelseinhämtning är verksamhet som föregår den egentliga förundersökningen och genom vilken man försöker skapa förutsättningar för att förhindra och avslöja brott genom att inhämta information, behandla den och utnyttja den vid förhindrande och avslöjande av brott. Det är då frågan om verksamhet som är kopplad till en konkret och preciserad misstanke om brott. Vid hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning är det i stället frågan om allmänna inhämtning av information om kriminalitet än när information inhämtas om specifika brott. Avsikten är att kriminalunderrättelseinhämtningen framför allt hotrelaterat ska riktas mot ett visst slag av verksamhet, varvid det inte heller nödvändigtvis är frågan om verksamhet som riktas mot en viss individ, utan om en befogenhet som riktas exempelvis mot en viss grupp. Enligt den gällande grundlagen är det vid hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning inte möjligt att använda ovan nämnda befogenheter, som innebär ingrepp i hemligheten för förtroliga meddelanden och skyddet för hemfrid, eftersom det vid hotbaserad

kriminalunderrättelseinhämtning inte är frågan om en konkret och preciserad misstanke om brott.

2.5.3 Europadomstolens och Europeiska unions domstols rättspraxis

2.5.3.1 Hotets karaktär och graden av allvar

Europadomstolen och Europeiska unionens domstol har i sin rättspraxis behandlat sådana begränsningar i skyddet för privatliv som har haft samband med underrättelseverksamhet och brottsbekämpning. När det gäller underrättelseverksamheten har Europadomstolen ansett att skyddet för privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen kränks genom rättsregler som ger nationella myndigheter alltför stor prövningsrätt att bestämma föremålet för underrättelseverksamheten och vilka personer den kan rikta sig mot. Domstolen har i och för sig ansett att en definition på lagnivå av föremålet för underrättelseverksamheten inte förutsätter att man på lagnivå särskilt detaljerat preciserar de hot som underrättelseverksamheten kan rikta sig mot, utan till exempel en relativt allmän hänvisning till terrorism är i detta avseende tillräcklig (Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016, punkt 64).

Å andra sidan har domstolen ansett att om lagstiftningen gör det möjligt att rikta underrättelseåtgärder i praktiken mot vem som helst och myndigheterna inte har lagstadgad skyldighet att påvisa personens eller personernas samband med det hot som underrättelseverksamheten riktar sig mot, är det frågan om en kränkning av art. 8 i Europakonventionen (Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016, punkterna 67 och 89). I sin bedömning av befogenheter i anslutning till kriminalitet har domstolen ansett att det krav på förutsebarhet som är ett villkor för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter att föremålet för befogenheterna definieras så exakt som möjligt och att det brott som befogenheterna gäller är tillräckligt allvarligt (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkt 244). I sin rättspraxis har Europadomstolen även förutsatt att det i nationell lag ska bestämmas om för vilken art av brott eller gärningar det i lagstiftning kan föreskrivas om teleavlyssningsbefogenheter ((Big Brother Watch mot Förenade kungariket, 25.5.2021, punkt 335).

EU-domstolen har ansett att vad gäller målet att förebygga, undersöka, avslöja och väcka åtal för brott, är det i enlighet med proportionalitetsprincipen endast bekämpning av grov brottslighet och förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet som kan motivera allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheter som anges i artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såsom de ingrepp som följer av lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter, oavsett om sådan lagring är generell och odifferentierad eller riktad. Enligt domstolen följer av detta att det endast är ingrepp i nämnda grundläggande rättigheter som inte är av allvarligt slag som kan motiveras med målet att förebygga, undersöka, avslöja och väcka åtal för brott i allmänhet (domen Prokuratuur C-746/18, punkt 33; se även domen La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkt 140). Avgörandena har gällt generellt och odifferentierat bevarande av personuppgifter, men unionens domstol har i sina avgöranden allmänt bedömt artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna i förhållande till hur allvarligt ingreppet i rättigheterna har varit. I artikel 7 i stadgan tryggas skyddet för privatlivet och i artikel 8 skyddet av personuppgifter. I EU-domstolens rättspraxis har bara åtgärder i anslutning till grov kriminalitet ansetts kunna berättiga långtgående, det vill säga allvarliga ingrepp i skyddet för privatliv och personuppgifter.

I sin bedömning av om ett ingrepp i skyddet för hemfrid står i riktig proportion till den eftersträlvade målsättningen har Europadomstolen tagit hänsyn till bland annat hur grovt brottet

varit, hur beslutet om husrannsakan har meddelats och under vilka förhållanden det har meddelats samt särskilt det då tillgängliga bevismaterialet, beslutets innehåll och räckvidd, arten av de lokaliteter som varit föremål för husrannsakan, garantierna för att åtgärden håller sig inom rimliga gränser samt den verkan som husrannsakan eventuellt har för den persons rykte som blir föremål för husrannsakan (se till exempel Buck mot Tyskland, 28.4.2005; Vinks och Ribicka mot Lettland, 30.1.2020; Chappell mot Förenade kungariket, 30.3.1989; Niemietz mot Tyskland, 16.12.1992; Camenzind mot Schweiz 16.12.1997; Zubal' mot Slovakien, 9.11.2010). Hur grovt brottet har varit har Europadomstolen bedömt bland annat i fråga om penningtvätts- och skattebrott (Vinks och Ribicka mot Lettland, 30.1.2020). I målet Sher m.fl. mot Förenade kungariket (2015) fann Europadomstolen att tillståndet till husrannsakan var ganska allmänt formulerat, men att bekämpningen av terrorism och en brådskande situation kan legitimera att husrannsakan utförs på allmänna villkor än vad som annars vore tillåtet. I fall som detta bör polisen ha ett visst mått av handlingsutrymme att utgående från omständigheter som observerats under pågående husrannsakan ta ställning till vad som kan ha anknytning till terroristisk verksamhet och ta sådant i beslag för fortsatt undersökning.

2.5.3.2 Personer som kan bli föremål för informationsinhämtning

I sin ovan refererade rättspraxis om lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter har EU-domstolen även ansett att om myndighetens rätt att allmänt få tillgång till alla lagrade uppgifter (trafik- och lokaliseringssuppgifter) inte är begränsad till det absolut nödvändiga, ska den nationella lagstiftningen grunda sig på objektiva kriterier för bestämning av de förhållanden och förutsättningar under vilka behöriga nationella myndigheter ska tillåtas att få uppgifterna. När det är frågan om rätten att få uppgifter i syfte att bekämpa brottslighet, kan rätten beviljas endast om uppgifterna gäller personer som misstänks planera, begå eller ha begått ett allvarligt brott eller annars på något sätt vara delaktiga i ett sådant brott. I särskilda situationer kan myndigheten beviljas rätt att få tillgång också till andra än nyss nämnda personers uppgifter, om det finns objektiva omständigheter med stöd av vilka det kan anses att uppgifterna bidrar till att bekämpa sådan verksamhet. Enligt unionsdomstolen kan det vara frågan om en sådan särskild situation till exempel när terrorism hotar den allmänna säkerheten (domen Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkt 119, domen Prokuratuur C-746/18, punkt 50, se även till exempel domen Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, C-178/22, punkt 43).

På motsvarande sätt har Europadomstolen i sin rättspraxis om allmänna och ospecificerade befogenheter att göra ingrepp i meddelandehemligheten ansett att förutsättningen för en sådan befogenhet bör vara en på faktiska indicier baserad förnuftig misstanke om att en bestämd person har koppling till en kriminell handling eller till planeringen eller utförandet av någon annan handling som hotar till exempel den nationella säkerheten. En lagstiftning som utan någon koppling till en bestämd person gör det möjligt att till exempel i stor omfattning avlyssna telefonsamtal på ett bestämt område där ett brott misstänks ha skett, har således ansetts slumpmässig och vid en sammantagen bedömning stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen (Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkterna 260 och 265). Överhuvudtaget har Europadomstolen i sin rättspraxis gällande sådana befogenheter att undersöka brott som innebär ingrepp i skyddet för förtroliga meddelanden förutsatt att de persongrupper som är föremål för befogenheterna tydligt anges i ifrågavarande lagstiftning (till exempel Huvig mot Frankrike, 24.4.1990, punkt 34; Association for European Integration and Human Rights och Ekimdzhev mot Bulgarien, 28.6.2017, punkt 76; Big Brother Watch mot Förenade kungariket, punkt 335). Detta krav har – tillsammans med fem andra krav – varit en förutsättning för att befogenheten ska anses uppfylla förutsättningen att ingreppet sker ”med stöd av lag” på det sätt som avses i artikel 8 i Europakonventionen.

EU-domstolen har i sin rättspraxis i och för sig ansett det möjligt att lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter från elektronisk kommunikation avgränsas till en viss tidsperiod eller ett geografiskt bestämt område eller till sådana grupper av personer som på ett eller annat sätt kan ha anknytning till ett grovt brott, och att det också är möjligt att avgränsa åtgärden till att gälla andra personer, om lagringen av deras uppgifter på någon annan grund kan bidra till bekämpning av allvarlig brottslighet (till exempel domen Digital Rights Ireland, C-293/12 och C-594/12, punkt 59; domen Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkt 106; domen La Quadrature du Net, C-511/18, C-512/18 och C-520/18, punkt 150). När det har gällt genomsökning av en mobiltelefon har det i Europadomstolens bedömning av ingreppets proportionalitet haft betydelse bland annat vilket samband det har funnits mellan ägaren till mobiltelefonen och brottet i fråga eller vilken betydelse som uppgifterna har haft för konstaterandet av fakta. (Domen Bezirkshauptmannschaft Landeck, C-548/21, punkterna 89–90).

Europeiska människorättsdomstolen och EU-domstolen har således i sin rättspraxis beträffande skyddet för förtroliga meddelanden förutsatt att den person som är föremål för en begränsning av sina grundläggande fri- och rättigheter har tillräcklig anknytning till det kriminella hot som avvärjs genom begränsningen. I Europadomstolens praxis har det, till den del som det har varit frågan om ingrepp i hemfriden, beträffande räckvidden av ett beslut om husrannsakan även haft betydelse hur nära anknytning den person som husrannsakan riktar sig mot har haft till föremålet för undersökningen (Buck mot Tyskland, 28.4.2005; Vinks och Ribicka mot Lettland, 30.1.2020; Saint-Paul Luxembourg S.A. mot Luxemburg, 18.4.2013).

2.5.3.3 Tillsyn

I den rättspraxis som haft betydelse för underrättelsebefogenheterna har Europadomstolen som villkor för användning av sådana befogenheter ställt förhandskontroll av domstol eller ett oberoende administrativt organ (till exempel Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006, punkt 106; Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkterna 232–233; Big Brother Watch mot Förenade kungariket, 25.5.2021, punkt 356). Europadomstolen har betonat att förhandskontroll av ett oberoende organ är viktig med hänsyn till att det ska bedömas om det är nödvändigt att använda befogenheterna och att användningen ska stå i proportion till syftet (till exempel Big Brother Watch mot Förenade kungariket, 25.5.2021, punkt 356). Europadomstolen har också uttryckligen konstaterat att en oberoende och opartisk förhandskontroll av domstol är den bästa rättsskyddsgarantin vid en bedömning av om underrättelsemetoder eller motsvarande metoder kan tas i bruk (se till exempel Klass m.fl mot Tyskland, 6.9.1978, punkterna 55–56; Zakharov mot Ryssland, 4.12.2015, punkt 233 och Centrum för Rättvisa mot Sverige, 25.5.2021, punkt 250).

Europadomstolen har ofta i sin rättspraxis tagit ställning till den sammantagna effekten av olika rättsmedel och bedömt deras tillräcklighet som helhet (se till exempel Campbell mot Förenade kungariket, 25.3.1992; Leander mot Sverige, 26.3.1987). Domstolen har även betonat vikten av att tillsynsorganet har omfattande tillgång till relevanta och även hemliga för ärendet betydelsefulla dokument samt att organet har behörighet att behandla alla slags misstänkta kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i underrättelseverksamhet (till exempel Centrum för Rättvisa mot Sverige, 19.6.2018, punkt 155).

I sin rättspraxis har Europadomstolen ansett en garanti för rättsskyddet vid husrannsakan vara att lagligheten och proportionaliteten av åtgärden antingen i förväg eller i efterhand kan underställas domstolsprövning (Heino mot Finland, 15.2.2011; Smirnov mot Ryssland 7.6.2007; İşildak mot Turkiet 30.9.2008; Gutsanovi mot Bulgarien 15.10.2013). Prövningen bör

vara faktisk och får inte grunda sig enbart på formella omständigheter. Prövningen bör omfatta en granskning av syftet med husrannsakan och dess praktiska genomförande.

EU-domstolen har i sin rättspraxis betonat vikten av att en domstol eller ett annat oberoende förvaltningsorgan utövar förhandskontroll för att avgöra proportionaliteten av de befogenheter i samband med brottsundersökning som innebär ingrepp i de rättigheter om vilka bestäms i artiklarna 7 och 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Domstolen har ansett en sådan förhandskontroll vara av vital betydelse när behöriga myndigheternas möjlighet att bereda sig tillgång till personuppgifter medför risk för ett allvarligt, eller till och med särskilt allvarligt, ingrepp i den registrerades grundläggande rättigheter (domen *Bezirkshauptmannschaft Landeck* C-548/21, punkt 102). I ett avgörande har domstolen betraktat genomsökning av en mobiltelefon som ett sådant allvarligt, eller till och med särskilt allvarligt ingrepp i den registrerades grundläggande rättigheter (Domen *Bezirkshauptmannschaft Landeck*, C-548/21, punkten 95).

Vikten av förhandskontroll av domstol har dessutom betonats till den del som vissa befogenheter, i detta fall de behöriga nationella myndigheternas möjlighet att bereda sig tillgång till lagrade uppgifter från elektronisk kommunikation, är avgränsade på ett allmänt sätt, så att den gäller ”grova brott”. Europadomstolen har till denna del ansett att för att kontrollera att det inte förekommer någon förvanskning av begreppet ”grovt brott” är det viktigt att det görs en förhandskontroll – antingen genom domstols eller oberoende förvaltningsenhets försorg – av de behöriga nationella myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter, när denna tillgång medför en risk för ett allvarligt ingrepp i den berörda personens grundläggande rättigheter (domen *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano*, C-178/22, punkt 51).

Av det ovan konstaterade följer att befogenheterna att genom hotbaserad informationsinhämtning ingripa i hemligheten för ett förtroligt meddelande eller skyddet för hemfrid bör begränsas till att gälla bara de allra allvarligaste hoten och de allvarligaste formerna av kriminalitet. I lagstiftningen om dessa befogenheter bör ingå bestämmelser som tillräckligt väl begränsar den personkrets som kan bli föremål för befogenheterna samt bestämmelser om tillräcklig tillsyn, så att de gränser som följer av Europadomstolens och Europeiska unionens domstols rättspraxis beaktas.

2.5.4 Bedömning av nuläget

Till följd av ändringarna i verksamhetsmiljön har polisens behov av information förskjutits, så att det mindre är frågan om konkreta misstankar om brott eller en misstänkt gärningsman som redan kan anges, utan mer om att inhämta information om ett hot eller fenomen samt om att analysera och använda sådan information. Till den del som uppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet inhämtas utan anknytning till enskilda brott som ska förhindras, avslöjas eller utredas saknas det bestämmelser om särskilda befogenheter att inhämta information. Kriminalunderrättelseverksamhet som gäller en företeelse eller ett hot måste således grunda sig på polisens så kallade allmänna övervakning, som informationsstyrkt kan riktas till platser som har konstaterats vara utsatta för kriminalitet, till utbyte av nationell eller internationell information samt till analys av existerande information.

Riktad informationsinhämtning är i nuläget inte möjlig såvida polisen inte har kännedom om ett tillräckligt specifikt brott för vars förhindrande informationsinhämtning med hemliga metoder kan inledas, eller verksamheten tills vidare inte har konkretiserats till ett brott som ska förhindras. Inom ramen för den gällande regleringen kan informationsinhämtning inte heller ske såvida polisen inte har kännedom om en tillräckligt noggrant angiven person som håller på att göra sig skyldig till ett brott som ska förhindras och mot vilken man kan rikta åtgärder. I

praktiken är det visserligen möjligt att ingen person kan kopplas till ett hot som polisen är medveten om, men mer typiskt är att en grupp eller skara personer kan kopplas till hotet eller till och med till ett brott som man vill förhindra, men att det samtidigt inte om någon i gruppen eller skaran föreligger sådan utredning att uttryckligen han eller hon kan förmodas göra sig skyldig till brott.

Hot som gäller kriminalitet och även allmänna polisens uppgifter och som riktar sig mot individen och samhället kan komma till uttryck på olika sätt. Hotbaserad kriminalunderrättelseverksamhet handlar således om mycket olika typer av situationer, varierande från kriminalunderrättelseinhämtning om fenomen eller kriminella strukturer till förhindrande av enskilda farliga händelser. Ur myndighetsverksamhetens synvinkel realiserar hoten på olika sätt i olika situationer och även mängden av tillgänglig information och dess kvalitet är mycket varierande.

I bestämmelserna i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen uppräknas på ett uttömmande sätt och så snävt och exakt som möjligt möjligheterna att lagstifta om åtgärder som ingriper i hemfriden och möjligheterna att begränsa hemligheten för ett förtroligt meddelande (RP 309/1993 rd). Enligt den praxis som finns om tolkningen av 10 § i grundlagen är det inte möjligt att lagstifta om sådana begränsningar i skyddet för hemfriden eller meddelandehemligheten vilkas syfte inte skulle vara att förhindra eller utreda ett specifikt brott, utan att hotbaserat och om en bredare personkrets inhämta brottsrelaterad information under mindre exakt definierade förutsättningar än de som föreskrivs i gällande bestämmelser. Tidsmässigt placerar sig behovet av hotbaserad kriminalunderrättelseverksamhet innan en misstanke om brott har konkretiserats och specificerats. Även om det i sammanhanget skulle uppstå en specifik och konkret misstanke om brott, försvinner dock inte nödvändigtvis behovet av hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning. Detta är typiskt särskilt för situationer där det gäller att bekämpa organiserad brottslighet som fått fäste i samhällsstrukturer.

Den yttersta avsikten med hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning är att hindra att de hot som brottsligheten innebär realiserar i allvarliga brott. Med hänsyn till den förändring som har skett i brottsligheten anses det motiverat att i grundlagen ta in bestämmelser om en sådan ny begränsningsgrund som gör det möjligt att föreskriva om befogenheter att inhämta information om kriminalitet som hotar individens eller samhällets säkerhet, och detta så att informationsinhämtningen kan ske på ett sätt som är frikopplat från den gällande tolkningspraxisens villkor om att det måste finnas en specifik och konkret misstanke om brott.

Behovet av bestämmelser bedöms gälla såväl skyddet för hemfrid som hemligheten för förtroliga meddelanden. Att göra det möjligt att i utrymmen som skyddas av hemfrid inhämta information om allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet bedöms nödvändigt för att bekämpa allvarlig brottslighet. Platser som används för boende av permanent natur används i avsevärd utsträckning för planering, förberedelse och realisering av brott som hör till området för allvarlig brottslighet samt för förvaring av föremål och uppgifter. Om det inte finns möjlighet att med stöd av befogenheter som sträcker sig till skyddet för hemfrid inhämta uppgifter om allvarlig brottslighet, kommer åtgärder som gäller förberedelse till brott och realisering av brott sannolikt att ske i utrymmen som skyddas enligt bestämmelserna om hemfrid, utom räckhåll för myndigheternas metoder för inhämtande av information. Den föreslagna begränsningsgrunden har betydelse även för att trygga säkerheten för tjänstemän som utför täckoperationer och för informationskällor som stöder myndigheternas verksamhet.

Att begränsa skyddet för förtroliga meddelanden i syfte att inhämta information om allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet anses nödvändigt, eftersom

brottsliga aktörer i allmänhet försöker undvika verifierbara fysiska möten och föra sina samtal på annat sätt. Genom digitaliseringen har elektronisk kommunikation fått ytterligare ökad betydelse i brottslig verksamhet och kriminella kretsars förtroende för att kommunikationen bibehålls hemlig är fortfarande stark. Smidig och ur den brottsliga verksamhetens synvinkel pålitlig gränsöverskridande kommunikation har medfört att planer på brott snabbare än tidigare konkretiseras i brottsliga gärningar. Att avvärja allvarliga hot och få information om de planer och personer som är förknippade med dem samt om olika aktörers roller förutsätter att myndigheterna kan bereda sig tillgång till innehållet i ett förtroligt meddelande, till exempel genom teleavlyssning och teknisk observation av utrustning. Betydelsen av förebyggande åtgärder förstärks när de våldsamma handlingsmönster som förekommer inom brottsligheten blir allt vanligare och när hoten blir allt allvarligare. Målsättningen för den föreslagna grundlagsändringen är att göra det möjligt att avvärja de hot som den alla grövsta brottsligheten utgör innan de realiserar i konkreta brott.

För att bryta den negativa utvecklingstrenden anses det nödvändigt att ge möjlighet till tillräckliga befogenheter att inhämta information genom hotbaserad underrättelseinhämtning. Man bedömer att om det inte finns tillräckliga befogenheter som kan tillgripas i ett tidigt skede, kommer den organiserade brottslighetens inflytande att öka och till exempel det våld som är förknippat med organiserad brottslighet bedöms gradvis bli grövre och samtidigt direkt eller indirekt påverka en allt större skara medborgare. Utgående från den rådande situationen kan det förmodas att även bruket av narkotiska medel, inklusive synnerligen farliga sådana, kommer att öka samt att antalet sådana datanätstödda brott som riktar sig mot stora skaror av personer likaså kommer att öka. Beroende på typen av brott påverkar de förutsedda förändringarna samhällets säkerhet i tydligt skönjbar försämrande riktning eller som en långsammare och svårare iakttagbar minskning av säkerheten och trygghetskänslan.

2.6 Användning av underrättelsebefogenheter i utrymmen som används för boende av permanent natur

2.6.1 Bakgrund

Syftet med civil och militär underrättelseinhämtning är att inhämta uppgifter om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Med verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten avses verksamhet som hotar den demokratiska stats- och samhällsordningen, grundläggande samhällsfunktioner, ett stort antal människors liv eller hälsa eller internationell fred och säkerhet (RP 198/2017 s. 37). Det kan till exempel röra sig om verksamhet som allvarligt hotar Finlands nationella säkerhet och som är kopplad till terrorism eller om våldsbejakande radikaliserings-, utländska underrättelsetjänsters verksamhet eller oroligheter i en stat som är central med tanke på Finlands säkerhet.

I Statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen 2021 (SRR 11/2021 rd) konstateras att ”det förbud i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning, som föreskrivs i 5 a kap. i polislagen, mot att rikta en metod för underrättelseinhämtning mot ett utrymme som används för boende av permanent natur eller mot att vidta andra åtgärder i ett sådant utrymme innebär att förberedelse av verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten blir utom räckhåll för informationsinhämtning. Detta har betydelse för den rättidiga säkerhetslägesbilden och för det samhälleliga genomslaget som via lägesbilden kan nås genom myndighetsåtgärder. Med tanke på avvärjandet av hot mot den nationella säkerheten är det motiverat att följa upp omfattningen av befogenheterna och huruvida de är tillräckliga med tanke på balansen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna och säkerhetsaspekterna. De hot mot den nationella säkerheten som avvärjs med hjälp av underrättelseinhämtning är till sin samhälleliga betydelse allvarligare än de hot som hänför sig till brottsbekämpningen.”

I redogörelsen konstateras vidare att ”arrangemang med anknytning till skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna ur individens synvinkel är också informationsskyldigheten i efterhand till den som varit föremål för informationsinhämtning, med vissa undantag, samt förbudet mot att rikta en underrättelseinhämtningsmetod mot ett utrymme som används för boende av permanent natur, utöver övriga föreskrivna rättsskyddsåtgärderna och övervakning. Med tanke på skyddet för samhället och dess individers grundläggande fri- och rättigheter i vidare bemärkelse ska förbudet mot att rikta en underrättelseinhämtningsmetod mot ett utrymme som används för boende av permanent natur och åtnjuter hemfridskydd ses som en faktor som det är motiverat att följa upp under en längre tid än för närvarande utifrån erfarenheterna från underrättelseverksamheten, både i vidare bemärkelse i förhållande till samhällets säkerhet och i förhållande till tillgodoseendet av individens grundläggande fri- och rättigheter.”

Enligt Statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (SRR 1/2022 rd) har Rysslands invasion av Ukraina inneburit en grundläggande förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö. Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (SRR 3/2024 rd) sörjer Finland för utvecklingen av den nationella underrättelseverksamheten så att den motsvarar de ökade kraven och förändringarna i säkerhetsmiljön. Enligt Skyddspolisens årsbok 2023 är Rysslands verksamhet det viktigaste hotet mot Finlands nationella säkerhet. I de mellanstatliga relationerna accentueras motsättningar och aggressiva åtgärder, spionage och fientlig påverkan. Som andra hot mot nationell säkerhet nämns i årsboken bland annat högerextremistisk och radikal islamistisk terrorism.

2.6.2 Skydd för hemfrid och underrättelseinhämtningsbefogenheter

År 2018 ändrades 10 § i grundlagen så att det föreskrevs att meddelandehemligheten kan begränsas för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. I ifrågavarande proposition av regeringen ingick inget förslag om att ändra förutsättningarna för att begränsa skyddet för hemfrid.

Vid riksdagsbehandlingen av lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet bedömdes frågan om begränsning av hemfriden vid utövningen av underrättelsebefogenheter i grundlagsutskottets utlåtanden (GrUU 35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd). I regeringens propositioner med förslag till lagstiftning om civil och militär underrättelseverksamhet (RP 202/2017 rd och RP 203/2017 rd) var utgångspunkten den att utövningen av underrättelsebefogenheterna skulle avgränsas så att metoderna inte skulle kunna användas i ett utrymme eller på en plats som används för stadigvarande boende. Inom områden som skyddas av hemfrid var dessutom användningen av befogenheter till täckoperationer och bevisprovokation genom köp i utrymmen som används för stadigvarande boende i lagförslagen kopplad till aktiv medverkan av den som använde bostaden. De föreslagna bestämmelserna motsvarade till denna del bestämmelserna i 5 kap. 28 och 35 § i polislagen (872/2011), som gäller hemliga metoder för inhämtande av information.

Grundlagsutskottet tog ställning till den föreslagna begränsningen av användningen av befogenheterna i ett utrymme eller en plats som används för stadigvarande boende. Grundlagsutskottet påpekade att grundlagsskyddet för hemfriden i princip täcker alla typer av utrymmen som används för boende av permanent natur. Grundlagsutskottet noterade att uttrycken ”utrymme som används för stadigvarande boende” och ”plats som används för stadigvarande boende” hade använts för reglering av befogenheterna såväl i 5 kap. i polislagen och det nya 5 a kap. som föreslogs fogas till polislagen. Utskottet hänvisade till att utskottet hade 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 35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd).

Grundlagsutskottet påpekade särskilt att den föreslagna regleringen måste tolkas och tillämpas grundlagsenligt också i underrättelsepraxis. När det gällde de föreslagna bestämmelserna, både dem som gällde civil och dem som gällde militär underrättelseverksamhet, ansåg grundlagsutskottet att vissa av propositionens motiv var problematiska och utskottet ansåg dem kunna komma att styra tolkningen av bestämmelserna. Av motiven framgick till exempel att platsspecifik underrättelseinhämtning kunde riktas mot fritidsbostäder, om det framgick att de inte användes för stadigvarande boende. Utskottet konstaterade att också fritidsbostäder omfattas av skyddet för hemfrid, även om de inte används för boende året runt (35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd). Beträffande den proposition av regeringen som gällde militär underrättelseverksamhet konstaterade utskottet i sitt utlåtande att utskottet med kraft motsätter sig en ståndpunkt som strider mot denna etablerade tolkningspraxis (GrUU 36/2018 rd).

Grundlagsutskottet förutsatte att bestämmelserna skulle preciseras för att eliminera den konflikt med grundlagsutskottets praxis som framgår av motiven. Det var orsak att ändra ordalydelsen så att bestämmelserna hänvisade till "utrymme som används för boende av permanent natur" i stället för till "utrymme som används för stadigvarande boende". Alternativt måste de utskott som avgav betänkanden klargöra saken noggrant i fråga om varje relevant befogenhet. (GrUU 35/2018 rd och GrUU 36/2018).

För det andra tog grundlagsutskottet ställning till de i underrättelselagstiftningen föreslagna befogenheterna att utföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp, beträffande vilka användningen i lagförslagen hade kopplats till ett krav på aktiv medverkan från den som använder bostaden. Till denna del gjorde grundlagsutskottet först den bedömningen att den föreslagna regleringen avvek från regleringen i 5 kap. i polislagen på så sätt att det nu inte

var frågan om någon konkret specificerad misstanke om brott. Grundlagsutskottet ansåg att befogenheten således inte gällde sådan utredning av brott som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen och att det av bestämmelsen inte heller framgick 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.

Grundlagsutskottet bedömde betydelsen av medverkan från den som använder bostaden, vilket föreslogs i lagförslagen, och konstaterade att utskottet hade 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. Enligt grundlagsutskottet understryks detta krav på åter-

hållsamhet ytterligare i det fall att bestämmelsen om en grundläggande fri- eller rättighet är förknippad med ett så kallat kvalificerat lagförbehåll, vilket är fallet när det gäller skyddet för hemfriden. Enligt utskottet var en sådan lagstiftningsmetod inte lätt att förena med rättsstatsprincipen enligt 2 § 3 mom. i grundlagen, som kräver att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag. Dessutom konstaterade utskottet att befogenheten att ingripa i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter alltid ska fastställas i en tillräckligt noggrant avgränsad lag med ett exakt tillämpningsområde. Utskottet fäste också uppmärksamhet vid att det hade 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. Utskottet ansåg att ett sådant samtycke var det inte frågan om i det aktuella förslaget. Följaktligen ansåg

utskottet att de föreslagna bestämmelserna till denna del stod i strid med 10 § i grundlagen och skulle strykas ur lagförslaget. Att bestämmelserna i fråga ströks var ett villkor för att lagarna skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd).

För det tredje tog grundlagsutskottet ställning till den procedurbestämmelse i förslagen till lagstiftningen om civil och militär underrättelselagstiftning enligt vilken 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 får installeras i utrymmen som används för stadigvarande boende endast om domstolen har gett tillstånd till det på yrkande av de i lagen angivna tjänsteinnehavarna. Till denna del ansåg grundlagsutskottet att åtgärden i lagförslaget inte motiveras med omständigheter som kan anses utgöra tryggande av de grundläggande fri- och rättigheterna eller utredning av brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen. Bestämmelsen stod därför i strid med 10 § i grundlagen och måste strykas ur lagförslaget för att lagarna skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd).

Mot bakgrund av ovan nämnda utlåtanden av grundlagsutskottet möjliggör den gällande grundlagen inte att befogenheter som annars får användas vid civil och militär underrättelseinhämtning får användas i utrymmen som är avsedda för boende av permanent natur. Bestämmelsen i 10 § 3 mom. i grundlagen har dock ansetts möjliggöra användning av befogenheterna i något annat i 24 kap. 11 § i grundlagen avsett utrymme som skyddas av hemfrid än ett sådant som används för boende av permanent natur eller mot en person som berövats sin frihet. Enligt förvaltningsutskottets betänkande om den civila lagstiftningen avses med nyss nämnda utrymmen normalt exempelvis hotellrum, tält, husvagnar och gårdsplaner som utgör de boendes privata område. Teknisk avlyssning kan dessutom också riktas mot exempelvis en frihetsberövad som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen (FvUB 36/2018 rd, se även FöUB 9/2018). Högsta domstolen har meddelat ett prejudikat om hur begreppet utrymme som används för boende av permanent natur ska tolkas vid platsspecifik underrättelseinhämtning. I målet ansåg högsta domstolen med stöd av utredningen om den faktiska användningen av bostadslägenheten att det var frågan om ett utrymme som användes för boende av permanent natur (HD 2025:31).

2.6.3 Regleringen av underrättelseinhämtning

Underrättelseverksamheten fördelar sig på den civila underrättelseinhämtning som skyddspolisen genomför och den militära underrättelseinhämtning som Försvarsmaktens underrättelsemyndigheter, huvudstaben och Försvarsmaktens underrättelsetjänst genomför. Genom underrättelserna inhämtas information om faktorer som hotar Finlands nationella säkerhet och tillgodoses informationsbehoven hos Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska ledning och myndigheter. Intressen som skyddas genom underrättelseinhämtning är den demokratiska stats- och samhällsordningen, statsledningens handlingsfrihet, den territoriella integriteten, befolkningens levnadsbetingelser, de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt samhällets vitala funktioner och Finlands ekonomiska och internationella intressen. Lagstiftningen möjliggör verksamhet till skydd mot allvarliga hot mot den nationella säkerheten och landets försvar. Det är frågan om samhällets och det demokratiska statsskickets verksamhetsförutsättningar och om att den statliga suveräniteten är skyddad för allvarliga hot.

En främmande makts verksamhet, sådan den definieras i underrättelselagstiftningen, utgör till följd av sin karaktär ett särskilt hot mot Finlands suveränitet. Med en statlig aktör avses en identifierad myndighet i en främmande stat eller en med en sådan jämställbar aktör samt den som är i dennes tjänst eller lyder under och styrs av denne. Förändringar i den globala säkerhetsmiljön påverkar Finland, likaså maktbalansen. Ryssland och Kina bedriver

kontinuerligt aktivt spionage i Finland. Underrättelseverksamhet som främmande stater bedriver i Finland har tagit sig nya uttryck och i verksamheten får man i högre grad än tidigare lov att lita till utrymmen som är i privat bruk. Den försämrade möjligheten att använda sig av till exempel diplomatisk status som täckmantel ökar behovet av andra metoder, såsom att använda sig av så kallade illegalister eller agenter. Förutom statliga aktörer utövas verksamhet som allvarligt hotar nationell säkerhet även av andra (se Skyddspolisens översikt av den nationella säkerheten 2025).

Föremålen för den civila underrättelseinhämtningen, det vill säga hoten, definieras på ett enhetligt sätt i 5 a kap. 3 § i polislagen och i 3 § i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Föremålen för den militära underrättelseinhämtningen definieras i 4 § i lagen om militär underrättelseverksamhet. Civil och militär underrättelseinhämtning kan riktas mot delvis jämförbara föremål, vilket beaktas vid samordningen av underrättelseverksamheten. Skyddspolisens kan en viss tid fortsätta sin informationsinhämtning i avsikt att förhindra och avslöja vissa brott, om det medan en metod för underrättelseinhämtning används framkommer att en person med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott som nämns i 5 kap. 3 § i polislagen eller till högförräderi, grovt högförräderi eller olaglig militär verksamhet eller det kan antas att ett sådant brott har begåtts och man genom användning av metoden för underrättelseinhämtning inte längre kan antas få information om den verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som låg till grund för tillståndet eller beslutet.

För underrättelseverksamhet gäller proportionalitetsprincipen, principen om minsta möjliga olägenhet samt principen om ändamålsbundenhet och förbud mot diskriminerande underrättelseverksamhet. Om ovan nämnda principer och de allmänna och särskilda förutsättningarna för användning av underrättelsemetoder föreskrivs i lagstiftningen om underrättelseverksamhet.

En allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är att användningen av den är nödvändig för att få viktig information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. För täckoperationer förutsätts också att inhämtandet av information ska anses vara behövligt på grund av att verksamheten är planmässig, organiserad eller yrkesmässig eller på grund av att det kan antas att den fortsätter eller upprepas. Om en metod för underrättelseinhämtning riktas mot en statlig aktör eller en aktör som är jämförbar med en sådan, ska användningen av metoden behövas för att få information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. En allmän förutsättning för användning av en metod för militär underrättelseinhämtning är att användningen av metoden är nödvändig och att det med fog kan antas att man genom metoden kan få viktig information med avseende på ett underrättelseuppdrag. Om en metod för underrättelseinhämtning riktas mot en statlig aktör, är en allmän förutsättning för användningen av metoden att informationen behövs för ett underrättelseuppdrag. I underrättelseverksamhet ska dessutom varje utövning av befogenhet motiveras närmare enligt de krav som enligt underrättelselagstiftningen gäller för varje enskild metod.

Skyddspolisens och de militära underrättelsemyndigheternas underrättelsebefogenheter har avgränsats eller beslutat graderats beroende på hur allvarliga ingrepp de innebär i skyddet för privatliv. Metoder för underrättelseinhämtning är teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, observation, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning, teknisk observation av utrustning, inhämtande av identifieringsuppgifter för teledresser eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och styrd användning av informationskällor. Metoder för

underrättelseinhämtning är även platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering och kopiering av försändelser, kvarhållande av försändelser för kopiering samt underrättelseinhämtning som avser datatrafik och radiosignalspaning. Underrättelseinhämtning kan ske även utanför Finlands gränser.

När bestämmelserna om begränsningar för inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten togs in i 10 § 4 mom. i grundlagen, betonade grundlagsutskottet starka rättssäkerhetsgarantier samt bred och effektiv tillsyn över utövningen av befogenheterna till underrättelseinhämtning. Dessutom betonade utskottet att tillämpningen bör vara avgränsad på lämpligt sätt eftersom det rör sig om en exceptionell begränsningsgrund som inte bygger på att verksamheten ska vara brottslig och som således blir tillämplig också i fall där det inte går att peka på någon konkret och specificerad misstanke om brott, varken i informationsinhämtningsfasen eller i övrigt (GrUB 4/2018 s. 8).

Grundlagsutskottet ansåg att myndigheter inte utan effektiv tillsyn kan ges befogenheter som så djupgående ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna som regeringen föreslagit i propositionerna till lagstiftning om civil och militär underrättelseverksamhet. Dessutom ansåg utskottet att för att den föreslagna lagstiftningen om underrättelseverksamhet skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning krävdes det enligt grundlagsutskottet att bestämmelserna om tillsyn och parlamentarisk tillsyn var tillräckliga och redan har godkänts när plenum slutgiltigt beslutade om godkännande av lagarna om civil och militär underrättelseverksamhet (GrUU 35/2018 rd s. 32, GrUU 36/2018 rd s. 36 och GrUB 9/2018 rd s. 3).

Om tillsyn föreskrivs i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019), som tillämpas vid övervakning av civil och militär underrättelseverksamhet. Med övervakning av underrättelseverksamheten avses parlamentarisk tillsyn och laglighetstillsyn av både civil och militär underrättelseinhämtning. Den parlamentariska tillsynen utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Laglighetstillsynen av underrättelseverksamheten utövas av underrättelsetillsynsombudsmannen, som även övervakar skyddspolisens övriga verksamhet. Som en del av den helhet som tillsynen utgör utövas den externa laglighetstillsynen av riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen. Inrikesministeriet och försvarsministeriet lämnar årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsutskottet och underrättelsetillsynsombudsmannen en berättelse om hur metoderna för underrättelseinhämtning har använts och användningen övervakats samt hur skyddandet av den civila underrättelseinhämtningen har använts och användningen övervakats.

För att säkerställa att de principer som styr underrättelseverksamheten tillgodoses innehåller underrättelagstiftningen både förhandsarrangemang och arrangemang i efterhand som hänför sig till rättsskyddet. Verksamheten regleras i detalj och dessutom förebygger övervakningen att befogenheterna missbrukas. Bestämmelserna om föremålen för underrättelseinhämtning och befogenheterna samt kraven på innehållet i och dokumenteringen av beslutsfattandet gör en noggrann laglighetsövervakning av verksamheten möjlig. Rättsskyddselement i verksamheten är till exempel avlyssningsförbud och förbud mot att bedriva optisk observation, undersökning av upptagningar och dokument, utplåning av uppgifter som inhämtats med en underrättelseinhämtningsmetod, utplåning av uppgifter som inhämtats i en brådskande situation, avslutande av användningen av en underrättelseinhämtningsmetod, underrättelse till den som varit föremål för användningen av en underrättelseinhämtningsmetod, uppsättande av protokoll och anmälningar som underrättelsemyndigheterna ska göra till underrättelsetillsynsombudsmannen. Underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att närvara i rätten vid behandlingen av tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning och som anhängiggjorts av en underrättelsemyndighet. Underrättelsetillsynsombudsmannen har

möjlighet att anföra klagan över domstolens beslut, bestämma att användningen av en metod för underrättelseinhämtning som underrättelsemyndigheten har fattat beslut att använda ska avbrytas eller avslutas eller meddela ett interimistiskt förordnande om att användningen av en metod som domstolen har fattat beslut om ska avbrytas. Underrättelseinsynsombudsmannen har också rätt att anmäla en underrättelsemyndighets förfarande till förundersökning.

2.6.4 Bedömning av nuläget

Begränsningarna gällande utrymmen som används för boende av permanent natur gör det möjligt att i privata utrymmen planera och förbereda verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten samt att där förvara redskap och material som behövs för genomförandet av gärningen. I motsats till vad som gäller allmänna platser ger ett privat utrymme innehavaren kontroll över att inga utomstående kan iakttä vad som händer där. I den rådande världspolitiska situationen har till följd av bland annat utvisningen av ryska diplomater sådan underrättelseverksamhet som utövas av främmande stater i Finland fått nya former och i verksamheten blir man i högre grad än tidigare tvungen att lita till utrymmen som är i privat bruk.

Lagstiftningen om underrättelseverksamhet och i den föreskrivna begränsningar och förbud gällande myndigheternas verksamhet är offentliga. Till statliga underrättelseaktörers yrkeskompetens hör att känna till lagstiftningen i målstaten. Följaktligen kan organisationer som riktar tvivelaktig verksamhet mot Finland anses vara helt medvetna om att utrymmen som används för boende av permanent natur är utom räckhåll för finska underrättelsemyndigheter som bekämpar spionage och påverkan från andra stater, varför dessa organisationer genom att förlägga sin verksamhet till privata bostäder kan skydda den helt, inte bara för utomstående, utan också för informationsinhämtning från myndigheternas sida. Dessutom har särskilt den ryska underrättelseverksamheten behov att i högre grad än tidigare till privata bostäder flytta förberedelserna för sitt spionage och sin påverkansverksamhet samt de möten som denna verksamhet förutsätter. Detta beror på att sedan Finland utvisat underrättelseofficerare som verkat under diplomatisk täckmantel har Ryssland behov att i sitt spionage och sin påverkansverksamhet övergå till att för sin verksamhet använda sig av andra metoder än diplomatisk täckmantel, såsom att anlita illegalister eller olika slags mellanhänder. En sådan verksamhet kan inte skyddas genom diplomatisk immunitet, varför den behöver skyddas med andra medel. Följaktligen föreligger det ett ännu större intresse än tidigare att utnyttja bestämmelserna om skydd för hemfrid.

Verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som är föremål för skyddspolisens informationsinhämtning planeras och förbereds ofta snarare i privata bostäder än på allmänna platser, i allmänna utrymmen eller till exempel på arbetsplatser, oberoende av om flera parter eller bara en enda person deltar i verksamheten. Likaså förvaras redskap och material som används för utförandet av gärningarna oftare i bostäder än på ovan nämnda andra platser. Detta gäller i synnerhet terrorister och andra icke-statliga aktörer, som sällan till sitt förfogande har till exempel arbets- eller hobbyrum, varför det redan av denna anledning är naturligtast för dem att träffas i en bostad där det bor någon som deltar i verksamheten. På motsvarande sätt kan, i synnerhet i dagens säkerhetsmiljö, sådan till sin karaktär militär verksamhet som är föremål för de militära underrättelsemyndigheternas intresse ordnas så att mötena, då diplomatiska täckmantlar kan användas bara i begränsad utsträckning, ordnas i bostäder och att redskap och material som behövs för gärningarna också förvaras där. I motsats till vad som gäller möten på allmän plats gör möten i bostäder det också möjligt för deltagarna att kontrollera att utomstående inte ens temporärt eller för ett ögonblick kommer åt att observera verksamhet som är avsedd att vara konfidentiell. Det är till denna del frågan om att personer som deltar i verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten har behov att skydda sin

verksamhet för alla utomstående, inte nödvändigtvis bara uttryckligen för myndigheter som använder informationsinhämtningsbefogenheter.

Av underrättelseinhämtningsmetoderna grundar sig täckoperationer, förtäckt inhämtande av information och styrd användning av informationskällor på interaktion mellan informationsinhämtaren och den som är föremål för informationsinhämtningen (målpersonen) samt på dynamiken mellan dessa. När det gäller dessa metoder för underrättelseinhämtning medför bestämmelserna om skyddet för hemfrid funktionella utmaningar, såsom att en påtänkt underrättelseoperation eventuellt inte kan utföras eller att en allvarlig arbets säkerhetsrisk uppstår för den som inhämtar informationen eller att den styrda informationskällans liv eller hälsa riskeras. En förhöjd risk för att avslöjas kan leda till att en underrättelseoperation, även en större sådan, inte går att genomföra eller till att annan viktig informationsinhämtning förhindras.

Förbudet mot att i samband med användning av täckoperation, förtäckt inhämtande av information och styrd användning av informationskällor besöka målpersonens bostad kan i många fall göra metoden helt oanvändbar, eftersom det i många sådana fall av interaktion som är kännetecknande för användningen av dessa metoder ofta snart uppstår en situation där informationsinhämtaren får behov att på inbjudan av målpersonen göra ett besök hos honom eller henne. Man blir redan vid planeringen av en underrättelseoperation tvungen att ta ställning till de risker för säkerheten i arbetet som detta medför samt deras inverkan på möjligheterna att genomföra operationen.

Hur interaktionsförhållandet utvecklas mellan informationsinhämtaren och målpersonen och vilken dynamiken blir i de situationer som hör till detta förhållande och i vilka information inhämtas är inte något som informationsinhämtaren ensam kan bestämma, utan det är i första hand målpersonens vilja och handlande som styr. Till exempel täckoperationer grundar sig metodiskt på infiltration och en lyckad täckoperation förutsätter att en långvarig och förtrolig relation skapas till målpersonen. När det förtroliga förhållandet mellan parterna fördjupas, är det i många fall naturligt för målpersonen att inbjuda den som utför täckoperationen till ett besök i sin bostad, något som de gällande rättsreglerna dock förutsätter att denne tackar nej till. Detta gör det svårare att skapa en långvarig relation till målpersoner och kan kräva att informationsinhämtningen sker långsammare eller omdirigeras samt medföra ett kontinuerligt behov att ompröva förutsättningarna för att tryggt kunna fortsätta informationsinhämtningen. Om inbjudningar avböjs upprepade gånger och på ett onaturligt sätt, kan målpersonen bli osäker och fatta misstankar. I sista hand kan målpersonen använda en inbjudan till sin bostad som ett sätt att testa sina misstankar om att det är frågan om en täckoperation eller en styrd informationskälla samt använda sin inbjudan till att avslöja detta. För den som utför en täckoperation eller fungerar som styrd informationskälla kan ett avslöjande innebära risk för liv och hälsa. Om risken för avslöjande bedöms ha ökat, kan detta leda till att hela underrättelseoperationen avbryts.

Eftersom befogenheten till teknisk avlyssning för närvarande inte av underrättelsemyndigheterna kan användas i utrymmen som används för boende av permanent natur, finns det inga säkra uppgifter om vilken med tanke på skyddandet av den nationella säkerheten väsentlig information som myndigheterna har gått miste om till följd av att möjligheten till avlyssning och optisk observation har saknats.

Enligt 10 kap. 17 § i tvångsmedelslagen kan polisen beviljas tillstånd att rikta teknisk avlyssning mot en bostad där den som är misstänkt för brott sannolikt befinner sig, om personen är skäligen misstänkt för till exempel grov människohandel, grovt rån eller grovt narkotikabrott. I underrättelseverksamhet är det inte möjligt att använda platsspecifik underrättelseinhämtning i ett utrymme som används för boende av permanent natur, varvid man i viss mån kan använda

andra underrättelsemetoder. I praktiken kan det vara frågan om till exempel att det genom en enskild platsspecifik underrättelseinhämtning mycket sannolikt skulle vara möjligt att få sådan för skyddandet av den nationella säkerheten nödvändig information för vars inhämtande man blir tvungen att på ett inte lika framgångsrikt eller till och med betydelselöst sätt en lång tid parallellt använda många andra metoder, såsom systematisk observation, teknisk spårning, teknisk avlyssning, teknisk observation av utrustning samt teleavlyssning och teleövervakning.

Planering och förberedelse av militär verksamhet och verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten sker ofta i privata bostäder vare sig det är flera parter eller bara en enda person som deltar i verksamheten. En sådan planering och sådana förberedelser sker inte enbart verbalt, utan i synnerhet mer invecklade planer och planer som omfattar många steg kräver skriftlig dokumentation eller också lämnar de delaktiga annars fysiskt iakttagbara spår efter sig.

Underrättelseverksamhet som kunde riktas mot icke-statliga aktörer, till exempel terrorister, kunde göra det möjligt att genom platsspecifik underrättelseinhämtning i en bostad kopiera dokument och data som kunde ge upplysningar om terroraktionens mål, tidpunkt, utförare och uppdragsgivare, finna penningmedel, som behövs för genomförandet av aktionen, bankförbindelser och upplysningar om kontakter till utlandet samt finna vapen, explosiva medel, kemiska medel och teknisk apparatur som måste oskadliggöras för att den aktion som förbereds ska kunna avvärjas. I underrättelseverksamhet som kunde riktas mot statliga aktörer skulle man genom platsspecifik underrättelseinhämtning kunna få uppgifter om utländska underrättelsejänsters arbetssätt, agenter eller illegalisters uppdrag samt om hur de har utfört dem.

Dessutom finns det flera sådana underrättelsemetoder som visserligen inte i sig riktar sig mot målpersonens hemfrid, men där det kan vara en nödvändig förutsättning för att de ska kunna användas på ett framgångsrikt sätt att det i ett utrymme som används för permanent natur får utföras sådana tekniska installationer som behövs för att metoden ska kunna tas i bruk. Sådana underrättelsemetoder är bland annat teknisk observation av utrustning, vissa former av teknisk avlyssning och optisk observation samt teleavlyssning och inhämtande av information i stället för teleavlyssning. De sistnämnda metoderna riktar sig mot olika slags dataterminaler och andra tekniska anordningar som målpersonerna förfogar över och gäller den kommunikation som sker med hjälp av utrustningen samt den information som i digital form har lagrats i den. Metoderna är av central vikt för att underrättelseverksamheten ska vara framgångsrik, eftersom en stor del av den information som är föremål för underrättelseverksamheten rör sig mellan dataterminaler och andra tekniska anordningar eller sparas i sådana.

Nuförtiden sker kommunikationen mycket allmänt i starkt krypterad form, av vilket följer att innehållet inte är åtkomligt genom till exempel traditionell avlyssning med teleoperatörens hjälp, utan uppgifterna om kommunikationen måste hämtas direkt från dataterminalen. De tekniska anordningar och terminaler som underrättelseverksamheten riktar sig mot förvaras vanligtvis antingen permanent (till exempel nätverksroutrar och bordsdatorer) eller en del av tiden (till exempel telefoner, tabletter och bärbara datorer) i målpersonernas bostäder.

Enligt 5 a kap. 16 § i polislagen är det tillåtet för skyddspolisen och enligt 42 § i lagen om militär underrättelseverksamhet tillåtet för en militärunderrättelsemyndighet att för att installera en anordning, metod eller programvara i ett objekt eller informationssystem kringgå, låsa upp eller på något annat motsvarande sätt tillfälligt passera eller störa objektens eller informationssystemets säkerhetssystem. Utrymmen som används för boende av permanent natur är ofta den enda plats där det de facto är möjligt att genomföra en sådan installation som avses i bestämmelsen, eftersom målpersonernas anordningar permanent befinner sig där, eller, om anordningarna är mobila, kontinuerligt övervakas av målpersonen när han eller hon

förflyttar dem utanför bostaden. Den gällande regleringen, som förbjuder installation i bostäder, leder således till att det kan bli omöjligt att framgångsrikt utnyttja installationsbefogenheten och med hjälp av den framgångsrikt använda sig av underrättelsemetoder.

Att göra det möjligt att utnyttja underrättelsebefogenheterna inom ett område som skyddas av hemfrid bedöms vara nödvändigt för att inhämta information om militär verksamhet och annan sådan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten, eftersom de begränsningar som är förknippade med ett utrymme som används för boende av permanent natur gör det möjligt att i privata utrymmen planera och förbereda verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och att där förvara redskap och material som behövs för genomförandet av gärningen. I motsats till verksamhet som sker på en allmän plats ger begränsningarna innehavaren av ett privat utrymme möjlighet att kontrollera att utomstående inte kan observera vad som händer där. Om det inte är möjligt att i utrymmen som skyddas av hemfrid inhämta information om militär verksamhet och verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten, innebär detta att åtgärder som hänför sig till förberedelserna och genomförandet sannolikt vidtas i utrymmen som skyddas av hemfrid, utom räckhåll för informationsinhämtningsmetoder. Den föreslagna begränsningsgrunden har betydelse även med tanke på säkerheten för tjänsteinnehavare i täckoperationer och för informationskällor som stöder myndigheternas verksamhet.

3 Målsättning

Propositionens målsättning är att de kvalificerade lagförbehållen i fråga om skydd för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden, om vilka föreskrivs i 10 § i grundlagen, ska revideras så att i dem beaktas den förändring som har ägt rum i brottsligheten och säkerhetsmiljön och det blir möjligt att införa bestämmelser om hotrelaterad kriminalunderrättelseinhämtning samt underrättelsebefogenheter som innebär ingrepp i skyddet för hemfrid. Dessutom föreslås det att i 2 mom. ska beaktas den kommunikationstekniska utveckling som har ägt rum och att ordalydelse i 3 och 4 mom. ses över så att de motsvarar förändringen i grundlagens tolkningspraxis.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att 10 § 2 mom. i grundlagen ändras så att det i momentet allmänt föreskrivs om att hemligheten i fråga om alla förtroliga meddelanden är okränkbar. De uttryckliga hänvisningarna till brev- och telefonhemligheten stryks ur texten i bestämmelsen. Syftet med ändringen är inte att ändra innehållet i bestämmelsen jämfört med nuläget.

I gällande 10 § ingår begränsningsgrunder som hänför sig till utredning av brott (3 mom.) och utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden (4 mom.). Det föreslås att ordalydelsen i båda momenten ändras så att uttrycket ”för att brott skall kunna förhindras och utredas” används i båda momenten. Syftet med ändringen är att ändra bestämmelsernas ordalydelse så att den motsvarar den utveckling som skett i grundlagsutskottets tolkningspraxis.

Det föreslås att 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ändras så att begränsningar blir möjliga för inhämtning av information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Till 3 mom. föreslås också fogas en begränsningsgrund som motsvarar nuvarande 4 mom. och som gör det möjligt att begränsa hemfridskyddet för att

inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

De i momenten föreslagna nya begränsningsgrunderna möjliggör lagstiftning om befogenheter genom vilka information om allvarlig kriminalitet kan inhämtas under förutsättningar som är vidare än de nuvarande, på basis av hot och beträffande en bredare personkrets. Ändringen syftar till att göra det möjligt att föreskriva om befogenheter som innebär ingrepp i skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden, så att information i föregripande syfte kan inhämtas för bekämpning av allvarlig kriminalitet på ett sätt som inte är kopplat till villkoret i gällande 10 § i grundlagen om att en brottutredningsbaserad begränsning måste grunda sig på en konkret och specificerad misstanke om brott.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Det föreslås att 10 § 2 mom. i grundlagen ändras så att uttryckliga hänvisningar till brev och telefonsamtal stryks ur bestämmelsen. Ändringen är inte avsedd att ändra innehållet i bestämmelsen och bedöms därför inte ha några särskilda verkningar.

I den gällande 10 § ingår begränsningsgrunder som hänför sig till utredning av brott (3 mom.) och utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden (4 mom.). Det föreslås att ordalydelsen i båda momenten ändras så att uttrycket ”för att brott skall kunna förhindras och utredas” används i båda momenten. Genom ändringen kommer ordalydelsen i grundlagen att motsvara utvecklingen i grundlagsutskottets tolkningspraxis. Ordalydelsen i grundlagen kommer herefter att ge en riktigare bild av systemet för statligt maktutövande och grunderna för en enskild persons rättsliga ställning.

Det föreslås att 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ändras så att begränsningar blir möjliga för inhämtande av information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska det vara möjligt att i lag föreskriva om sådana befogenheter att inhämta information som begränsar skyddet för hemfrid och förtroliga meddelanden, men som är nödvändiga för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet.

Den omfattning i vilket det kommer att vara möjligt att göra ingrepp i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna begränsas av de föreslagna relativt stränga förutsättningarna, de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter samt av internationella människorättsförpliktelser. Vilka propositionens konsekvenser blir i detalj kommer i sista hand att bli beroende av innehållet i den vanliga lagstiftning som kommer att stiftas med stöd av den föreslagna bestämmelsen i grundlagen och de befogenheter för myndigheter (huvudsakligen polisen) som det kommer att föreskrivas om i den lagstiftningen. Det som kan komma i fråga är till exempel täckoperationer och bevisprovokation i bostad, teknisk avlyssning eller optisk observation i bostad samt teleövervakning och teleavlyssning. Utövning av dessa befogenheter medför begränsningar i målpersonens skydd för hemfrid. Eftersom begränsningen enligt bestämmelsen måste vara nödvändig, måste personens koppling till den brottslighet som man vill bekämpa vara konkret och påvisbar och det måste kunna motiveras varför befogenheterna riktas mot honom eller henne. Inom ramen för nya begränsningsgrunden kommer det inte att vara möjligt att föreskriva om en befogenhet som skulle likna underrättelseinhämtning avseende datatrafik. I vanlig lagstiftning ska genom exakta och noggrant avgränsade bestämmelser föreskrivas om förutsättningarna för användning av befogenheter som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, inklusive den krets personer mot vilken befogenheterna kan riktas. Bestämmelser

om sådana befogenheter förbättrar förutsättningarna att i ett tidigare skede inhämta information om hot som gäller allvarlig brottslighet och föregripa dem. Tillämpningsområdet för de föreslagna begränsningsgrunderna ska komma att omfatta åtminstone de allvarligaste hoten mot en persons liv, hälsa eller frihet samt hot mot samhällets verksamhet och kollektiva intressen, såsom rättsstaten, demokratin, den offentliga ekonomin och miljön.

Till 3 mom. föreslås också fogas en begränsningsgrund som motsvarar nuvarande 4 mom. och som gör det möjligt att begränsa hemfridsskyddet för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan övrig verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. I praktiken gör lagändringen det möjligt att införa bestämmelser sådana befogenheter i civil och militär underrättelseinhämtning som tillåter ingrepp i skyddet för hemfrid. Befogenheterna kan vara befogenheter att i utrymmen som används för boende av permanent natur utföra täckoperationer eller platsspecifik underrättelseinhämtning, teknisk avlyssning, optisk observation eller teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, installation av anordningar, metoder eller programvara som används för teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning. Utövning av dessa befogenheter medför begränsningar i målpersonens skydd för hemfrid. Befogenheterna måste vara nödvändiga för att syftet med dem ska uppnås. Att införa bestämmelser om dem ökar möjligheterna att inhämta upplysningar om militär verksamhet och verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och avvärja hot mot statliga suveräniteten.

Begränsning av skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden kan ha konsekvenser även för andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, såsom yttrandefriheten och det källskydd som är en del av det, om begränsningen gäller till exempel en journalist, eller religionsfriheten, om man genom befogenheterna inhämtar information om samtal med religiöst innehåll. Begränsning av skyddet för privatlivet kan ha betydelse även ur de sociala grundläggande rättigheternas perspektiv. Social- och hälsovårdstjänster ordnas även i utrymmen som skyddas av hemfrid och vetskapen om att ett klientförhållande inom social- och hälsovården har kommit till en tredje parts kännedom kan i vissa situationer försvåra vården och till och med äventyra personens hälsa.

De föreslagna bestämmelserna har inga omedelbara ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Av internationella människorättsfördrag och de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna följer krav på ändamålsenlig övervakning av såväl kriminalunderrättelseinhämtning som civil och militär underrättelseinhämtning, vilket bedöms ha både ekonomiska konsekvenser och konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Tillstånds- och tillsynsmyndigheterna bör ha tillräckliga resurser och deras personal bör ha såväl juridisk som teknisk kompetens.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

I beredningen av propositionen har man stannat för att föreslå att de kvalificerade lagförbehållen i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ska kompletteras med nya begränsningsgrunder. I beredningen har man också övervägt det alternativet att de kvalificerade lagförbehållen skulle strykas, varefter begränsningar i skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden skulle bedömas enbart utgående från de allmänna förutsättningarna för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. En sådan lösning skulle innebära en väsentlig ändring av den gällande lagsystematiken, varför konsekvenserna måste bedömas omsorgsfullt, bland annat i fråga om de tillåtna begränsningarnas räckvidd och även allmänna utgående från

systematiken i 2 kap. i grundlagen. I så fall måste det också bedömas om det finns behov att på grundlagsnivå införa bestämmelser om de allmänna förutsättningarna för begränsningar. Med hänsyn till bland annat det traditionellt starka skyddet för privatlivet har man i beredningen hållit fast vid det sätt på vilken saken reglerats i 10 § i grundlagen.

Under beredningsarbetet har man utvärderat olika alternativa formuleringar av den nya begränsningsgrunden, som ska gälla hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning. I formuleringarna har man strävat efter att beakta de ramar för begränsningarna som följer av Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis. Arbetsgruppen har övervägt bland annat en sådan formulering att i begränsningsgrunden inte uttryckligen skulle nämnas inhämtande av information, utan endast mer koncentrerat nämnas bekämpning av allvarlig brottslighet som äventyrar individens eller samhällets säkerhet. Eftersom den centrala avsikten med begränsningsgrunden är att göra uttryckligen informationsinhämtning möjlig, ansågs det motiverat att detta framgår även av begränsningsgrunden. Arbetsgruppen övervägde också en sådan formulering att i begränsningsgrunden inte skulle hänvisas till allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet, utan för undvikande av upprepning endast brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Ett uttryckligt omnämnande av allvarlig brottslighet ansågs dock behövt särskilt i förhållande till EU-domstolens rättspraxis och för att begränsningsgrunden skulle bli så exakt avgränsad som möjligt. Arbetsgruppen övervägde också alternativet att man för den hotrelaterade kriminalunderrättelseinhämtnings behov genom lag skulle kunna införa begränsningar endast i skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden, men inte i skyddet för hemfrid. Arbetsgruppen stannade dock för att föreslå att samma begränsningsgrund skulle fogas till bägge momenten, eftersom en avgränsning av befogenheterna enbart till att gälla ingrepp i skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden skulle kunna leda till motsvarande problem som de som refereras i avsnitt 2.6 och som man nu har observerat gällande civil och militär underrättelseinhämtning.

Den nya begränsningsgrund för civil och militär underrättelseinhämtning som föreslås i 10 § 3 mom. i grundlagen motsvarar till sin formulering begränsningsgrunden i gällande 4 mom. Arbetsgruppen bedömde möjligheterna att formulera begränsningsgrunden gällande skyddet för hemfrid snävare än begränsningsgrunden gällande skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden, men det föreslagna alternativet valdes för att bestämmelserna i praxis skulle tolkas så likadant som möjligt.

Alternativet att till 3 mom. foga en begränsningsgrund som skulle gälla de inspektionsbefogenheter som följer av unionens rättsregler har också övervägts under beredningsarbetet, men det föreslås inte att en sådan ska fogas till momentet. Förhållandet mellan de kvalificerade lagförbehållen beträffande skyddet för hemfrid enligt 10 § 3 mom. i grundlagen och de kontrollbefogenheter som följer av EU-reglerna eller som dessa regler förutsätter har enligt grundlagsutskottets praxis i viss mån förorsakat tolkningssituationer i lagstiftningspraxis (GrUU 51/2022 rd, GrUU 21/2022 rd, GrUU 6/2019 rd, GrUU 9/2019 rd, GrUU 12/2019 rd, GrUU 26/2018 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 44/2016 rd, GrUU 39/2016 rd, GrUU 51/2014 rd, GrUU 69/2002 rd). Saken behandlats närmare i bilagan till [arbetsgruppens betänkande](#).

5.2 Lagstiftning och handlingsmodeller i andra länder

Beredningen av propositionen har omfattat en genomgång av det grundlagsfästa skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden och skyddet för hemfrid i stater som är viktiga ur Finlands perspektiv. I de länder som behandlats finns det lagstiftning om civil och militär underrättelseinhämtning. Civil underrättelseinhämtning och kriminalunderrättelseinhämtning

har dock inte nödvändigtvis skilts åt i alla länder, utan underrättelseinhämtning kan delvis med stöd av samma lagstiftning ske både för bekämpning av allvarlig brottslighet och för skyddande av nationell säkerhet.

5.2.1 Sverige

I 2 kap. 6 § i Sveriges regeringsform (Regeringsformen 1974, bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter har ändrats 2011) föreskrivs bland annat att var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Enligt 2 kap. 20 § i Regeringsformen får nysst nämnda rättigheter begränsas genom lag. Enligt 2 kap. 21 i Regeringsformen får begränsningarna göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Dessutom ska begränsningarna uppfylla nödvändighetsförutsättningen och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I 2 kap. 22 § i Regeringsformen föreskrivs om förfarandet vid behandlingen av lagförslag som innehåller begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheter. Enligt bestämmelsen tillämpas förfarandet dock inte på lagförslag som gäller enbart husrannsakan eller liknande intrång.

För andra än svenska medborgare får enligt 2 kap. 25 § i Regeringsformen särskilda begränsningar göras genom lag även i fråga om skyddet för hemfrid och förtroliga meddelanden. Även härvid ska merparten av procedurbestämmelserna i 2 kap. 22 § iakttas och de är därvid tillämpliga också på lagförslag som gäller enbart husrannsakan eller liknande intrång. För alla begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller bestämmelsen i 2 kap. 19 § i Regeringsformen, enligt vilken bestämmelserna inte får stå i strid med Europakonventionen.

I lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (2007:979, nedan brottspreventionslagen) föreskrivs det om under vilka förutsättningar tillstånd kan beviljas för användning av tvångsmedel i syfte att förhindra vissa allvarliga brott (preventiva tvångsmedel). Om det finns förutsättningar att inleda förundersökning, tillämpas i stället bestämmelserna om tvångsmedel i rättegångsbalken (1942:740). I brottspreventionslagen föreskrivs inte om självständiga tvångsmedel, utan om under vilka förutsättningar tillstånd kan meddelas för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning samt kontroll av försändelser. Under de senaste åren har bestämmelserna ändrats så att hemliga tvångsmedel på bredare bas än tidigare ska kunna användas för prevention av brott (se t.ex. Prop. 2023/24:117).

I brottspreventionslagen uppräknas de brott för vars förhindrande tillstånd att använda tvångsmedel kan meddelas. Dessutom förutsätts en bedömning av omständigheterna samt en viss grad av risk. En del av bestämmelserna gäller en situation där farhågorna om brottslig verksamhet gäller en person och en del av bestämmelserna brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller en grupp. Genom de sistnämnda bestämmelserna strävar man efter att komma åt organiserad brottslighet. En brottsmisstanke behöver inte föreligga för att tvångsmedlet ska få användas, men det måste finnas en koppling mellan något av de i lagen uppräknade brotten och risksituationen. Huvudsakligen är det frågan om brott som hör till Säkerhetspolisens kompetens, men i lagen nämns också brott som hör till polismyndigheternas kompetens (Se Prop. 2023/24:117, s. 176). I lagen har gjorts intermistiska ändringar, som är i kraft till 1.1.2028, såvida giltighetstiden inte förlängs. Till bestämmelserna har bland annat fogats brottsbenämningar (till exempel sådana som gäller narkotikabrott och vapenbrott) samt

bestämmelser om tillämpning av tvångsmedelsbestämmelserna avseende personer som inte har fyllt 15 år.

Riskbedömningen får inte bygga endast på spekulationer eller allmänna bedömningar utan den ska vara grundad på faktiska omständigheter som finns vid beslutstillfället. Exempelvis yttranden, hot eller faktisk verksamhet kan tyda på utövning av brottslig verksamhet av en viss art. Risken ska med anledning av dessa omständigheter knyta an till en tydligt förutsebar utveckling, såsom möjligheten av en terrorattack. Av risken krävs en viss sannolikhet. Däremot behöver risken inte betyda att det finns en konkretiserad gärning ((Lindberg, Gunnel, Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott. Karnov 2022 /JUNO)). Enligt förarbetena till lagen kan tillstånd att använda tvångsmedlen meddelas även i fall där flera inträffade omständigheter kan påvisas som starkt talar för en risk för att ett brott av ett visst slag kommer att inträffa men utan att det går att konkretisera hur risken kan förverkligas (se Prop. 2013/14:237, 195). Bedömningen av omständigheterna ska grunda sig på uppgifter som erhållits genom polisens underrättelse- och utredningsverksamhet samt internationellt polissamarbete.

I lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, (2012:278, datainhämtningslagen) föreskrivs om polismyndighetens, säkerhetspolisens och tullverkets befogenheter att i underrättelseverksamhet inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation. I lagen bestäms vilka uppgifter och för vilka ändamål och under vilka förutsättningar dessa myndigheter kan inhämta uppgifterna. I lagen föreskrivs även att åklagaren fattar beslutet om inhämtningen av uppgifterna. Genom lagen 2024:564 breddades lagens tillämpningsområde till att gälla flera brott och tillåta realtidsinhämtning av uppgifter (se Prop. 2023/24:117).

I lagen om hemlig dataavläsning (2020:62, dataavläsningslagen) föreskrivs såväl om verkställighet av hemliga tvångsmedel enligt 27 kap. i rättegångsbalken som om verkställighetsåtgärder i fråga om hemliga tvångsmedel med stöd av brottspreventionslagen, datainhämtningslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utläningar, 2022:70). Dataavläsningslagen var till en början interimistisk, men har varit permanent sedan april 2025. Hemlig dataavläsning är ett tvångsmedel som består av ett nytt sätt att verkställa redan existerande hemliga tvångsmedel och möjligheten att få fram uppgifter som lagrats i en informationstjänst eller att visa hur informationstjänsten används. De två sistnämnda är nya hemliga tvångsmedel. Hemlig dataavläsning är alltså ett begrepp som täcker flera olika slags händelser (Lindberg, Gunnel, Lag (2020:62) om hemlig dataavläsning. Karnov (JUNO)). Hemlig dataavläsning är laglighetsövervakningsmyndigheternas sätt att med hjälp av något tekniskt hjälpmedel i hemlighet komma åt en dator eller annan teknisk anordning, som kan användas för kommunikation, och på det sättet få upplysningar om hur apparaten används eller har använts och vilka data som finns i den. Genom hemlig dataavläsning kan många olika slag av data inhämtas, bland annat rumsavlyssningsuppgifter (Se Prop. 2019:64).

I Sverige föreskrivs om underrättelseverksamhet i en allmän lag om militär underrättelseverksamhet (Lag om försvarsunderrättelseverksamhet, 2000:130) och en allmän lag om signalspaning (Lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 2008:717). Till den helhet som lagstiftningen om underrättelseverksamhet bildar hör dessutom en lag om en försvarsunderrättelsedomstol (Lag om Försvarsunderrättelsedomstol, 2009:966). Om Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, som svarar för laglighetsövervakningen av underrättelseverksamhet, föreskrivs i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och i en separat förordning (Förordning med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, 2009:969). I Sverige finns inte något parlamentariskt tillsynsorgan vars enda eller huvudsakliga uppgift det skulle

vara att övervaka underrättelseverksamheten; det är riksdagens försvarsutskott som har den uppgiften,

I Sverige finns inga bestämmelser i lag om egentlig civil underrättelseverksamhet inom landet som skulle ha som syfte att skydda den nationella säkerheten, utan landets säkerhetspolis SÄPO utövar sina befogenheter för att hindra, avslöja och utreda brott som medför risk för statens säkerhet. SÄPO har möjlighet att i syfte att förhindra och utreda brott som riktar sig mot statens säkerhet utföra avlyssning i bostäder, göra hemlig husrannsakan samt installera observationsanordningar i utrymmen som används för boende av permanent karaktär. Användningen av befogenheterna förutsätter tillstånd av tingsrätten. Om användning av befogenheter för att förhindra brott föreskrivs i lagen (2007:979), om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott) och i en lag som reglerar teknisk observation av utrustning (Lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning). Bostadsavlyssning kan riktas både mot den egentliga målpersonen och av särskilda skäl även mot ett utrymme som en tredje person använder som bostad av permanent karaktär. Detsamma gäller för hemlig husrannsakan. Om möjligheten till bostadsavlyssning och hemlig husrannsakan föreskrevs hösten 2024 genom en lagändring ((Lag (562:2024) om ändring i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott).

5.2.2 Norge

Den norska grundlagens (Kongeriket Norges Grunnlov, 1814) bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter reviderades i grundlagsreformen 2014. Den tidigare bestämmelsen i 102 § i grundlagen, som endast gällde husrannsakan, har ersatts med en bestämmelse enligt vilken alla har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin kommunikation. Till den nya bestämmelsen har dessutom fogats en på den tidigare lagstiftningen grundad skrivning om att husrannsakan får utföras endast när det är frågan om brott.

I Norges grundlag finns inga särskilda bestämmelser om på vilka grunder lagstiftaren eller myndigheterna kan göra ingrepp i de rättigheter som garanteras i grundlagens 102 §. I motiveringen till 102 § i grundlagen (Innst. 186 S (2013–2014)) redogörs knappt alls för i vilka situationer rättigheterna kan begränsas, men enligt motiveringen återspeglar ordalydelsen ”respekt för” att avsikten inte är att utesluta möjligheten till sådan underrättelseinhämtning som sker med stöd av lag. I rättspraxis har 102 § i grundlagen tolkats i linje med de bestämmelser om mänskliga rättigheter som har tjänat som förebilder för bestämmelsen (artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt artikel 8 i Europakonventionen). Begränsningar är således möjliga såvida om dem har föreskrivits i lag, de har ett godtagbart syfte och de är proportionella. (Høyesterett Rt. 2014 s. 1105 och Rt. 2015, s. 93)

Om underrättelseverksamhet föreskrivs i en lag om underrättnings-tjänster (Lov om etterretningstjenesten, 2020-06-19 nr. 77). Om övervakningen av underrättelseverksamheten föreskrivs i en gemensam lag för säkerhetsmyndigheterna (Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, 1995-02-03 nr. 07). Det norska parlamentet (Stortinget), EOS-utskottet (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) svarar för såväl parlamentarisk tillsyn som för laglighetstillsyn. I Norge finns inga bestämmelser i lag om sådan egentlig civil underrättelseverksamhet inom landet som skulle ha som syfte att skydda den nationella säkerheten, utan landets säkerhetspolis PST utövar sina befogenheter för förhindrande, avslöjande och utredning av brott som medför risk för statens säkerhet.

Den norska lagstiftningen möjliggör informationsinhämtning i utrymmen som används för boende av permanent karaktär, när det sker för förhindrande av terrorattacker. PST har rätt att utföra hemlig husrannsakan och kan i detta syfte också installera anordningar i utrymmen som

används för boende av permanent karaktär. Tillstånd till dessa åtgärder beviljar Oslo tingsrätt på yrkande av PST:s chef eller biträdande chef. För att tillståndet ska kunna beviljas förutsätts det att det finns anledning att förmoda att en terrorattack förbereds. Likaså förutsätts det att det genom hemlig informationsinhämtning är möjligt att få viktig information för förhindrande av brott och att det genom andra metoder vore svårt att få motsvarande information. Informationsinhämtningen ska också följa de grundläggande principerna, det vill säga den ska ske med respekt för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter och proportionalitetsprincipen ska iakttas. PST har ingen skyldighet att informera den som befogenheten riktar sig mot om att den utövas och personen har inte rätt att få någon uppgift om den. Personen har dock rätt att överklaga eller anföra klagomål över PST:s åtgärder hos det parlamentariska utskott som övervakar underrättelseverksamheten. Täckoperationer anses med stöd av sedvanerätt möjliga i Norge och på lagnivå finns inga bestämmelser om sådana operationer. Således är inte heller täckoperationer i bostäder förbjudna i lag. Avlyssning och optisk observation i bostad är tillåten för PST endast som ett hemligt tvångsmedel under förundersökning.

5.2.3 Danmark

I 72 § i den danska grundlagen (Danmarks Riges Grundlov, 1953) föreskrivs bland annat om skydd för hemfrid och förtrolig kommunikation. Enligt bestämmelsen är en bostad okränkbar. Enligt bestämmelsen behövs domstolens tillstånd för husrannsakan, beslagtagning och undersökning av brev samt för andra ingrepp i post-, telegraf- och telefonhemligheten, såvida det inte i lag föreskrivs om särskilda undantag. Bestämmelsens ordalydelse om vad bestämmelsen skyddar har tolkats extensivt, så att bestämmelsen anses omfatta även information som förvaras i elektronisk form och elektronisk kommunikation.

En förutsättning för begränsningar i skyddet för förtroliga meddelanden är i praktiken också att begränsningarna är nödvändiga. Ingrepp som grundar sig på annat än tillstånd av domstol kan dessutom gälla bara en noggrant definierad sak.

I dansk lagstiftningspraxis har det ansetts behövligt att granska hur föreslagna bestämmelser förhåller sig till människorättskonventioner snarare än hur de förhåller sig till grundlagen. Så har till exempel lagstiftningen om underrättelsetjänster granskats utgående från bestämmelserna i Europakonventionen (se Betänkning om PET och FE, Betänkning nr. 1529, Justitsministeriet 2012). Underrättelseverksamheten regleras i en lag om säkerhetspolisens och försvarsmaktens underrättelsetjänst (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12. juni 2013; Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12. juni 2013), som också har bestämmelser om laglighets tillsyn. Laglighets tillsynen av underrättelseverksamheten handhas av en 2013 inrättad oberoende nämnd som tillsynsmyndighet, (Tilsynet med Efterretningstjenesterne). Den parlamentariska tillsynen av underrättelseverksamheten handhas av parlamentet (Folketinget), utskottet för underrättelsetjänster (Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne), om vars verksamhet och sammansättning föreskrivs i en egen lag (Lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, nr. 378 af 6. juli 1988).

I Danmark finns inga bestämmelser i lag om sådan egentlig civil underrättelseverksamhet inom landet som skulle ha som syfte att skydda den nationella säkerheten, utan landets säkerhetspolis PET utövar sina befogenheter för förhindrande, avslöjande och utredning av brott som medför risk för statens säkerhet.

Om PET:s uppgifter och befogenheter föreskrivs i en lag om säkerhets- och underrättelsetjänster (Loven om PET) och rättsskipningslagen (Retsplejeloven). Enligt 780–783 § i sistnämnda lag har PET rätt att med tillstånd av domstol avlyssna elektroniska kommunikationsmedel och för

detta ändamål för utredning av brott utföra installationer som möjliggör sådan avlyssning även i utrymmen som används för boende av permanent karaktär. I 791 § i samma lag föreskrivs om PET:s rätt att utföra optisk observation i en bostad. Tillstånd till ovan nämnda befogenheter meddelas av domstol och befogenheterna kan användas vid undersökning av allvarliga brott. Med stöd av 799 § i lagen har PET rätt att göra en hemlig husrannsakan vid undersökning av brott. Om befogenheten ska användas utan den boendes vetskap, meddelas tillstånd att använda befogenheten av domstol.

Om tvångsmedel föreskrivs i lagen om rättsvård (bekendtgørelse af lov om rettens pleje, nr. 1298 af 7 november 2025). Tvångsmedlen är i stort sett jämförbara med hemliga metoder för inhämtande av information enligt den finska polislagen och de hemliga tvångsmedlen i den finska tvångsmedelslagen.

5.2.4 Tyskland

I artikel 10 i den tyska grundlagen (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949) föreskrivs om skydd för förtrolig kommunikation. Det första stycket i artikeln innehåller en bestämmelse om att hemligheten för korrespondens, post och kommunikation är okränkbar. I det första stycket i artikeln nämns inget om de förutsättningar under vilka det är godtagbart att begränsa skyddet.

Om de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna föreskrivs i artikel 19 i grundlagen. Begränsning av en grundläggande fri- och rättighet är möjlig under förutsättning att det i grundlagen föreskrivs om möjligheten att begränsa ifrågavarande grundläggande fri- eller rättighet. En lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet måste vara allmänt tillämplig och får inte gälla bara ett enskilt fall. Begränsningen får inte rikta sig mot kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom ska möjligheten till domstolskontroll garanteras.

I det andra stycket i artikel 10 finns en specialbestämmelse om begränsning av skyddet för förtrolig kommunikation. Enligt det ska begränsningar grunda sig på lag. Om begränsningens syfte är att skydda den fria demokratiska samhällsordningen eller förbundsstatens eller en delstats existens eller säkerhet, kan i lagen föreskrivas att den som begränsningen riktar sig mot inte ska underrättas om begränsningen och att med avvikelse från de allmänna begränsningsförutsättningarna i artikel 19 ska rättsskyddet i stället för genom rätt att söka ändring tillgodoses genom övervakning av en i lagen angiven myndighet.

I artikel 13 i den tyska grundlagen föreskrivs särskilt om skyddet för hemfrid. Enligt det första stycket i artikeln är hemmet okränkbart. I styckena 2–5 föreskrivs om förutsättningarna för husrannsakan och vissa andra ingrepp i hemfriden. Enligt det andra stycket i artikeln kan ett beslut om husrannsakan fattas bara av domaren eller, om saken är brådskande, någon annan i lagen föreskriven myndighet, och husrannsakan kan genomföras endast på det sätt som föreskrivs i lagen. Enligt det tredje stycket i artikeln kan tekniska ljudupptagningsmetoder användas efter beslut av domstol, om konkreta omständigheter ger anledning att misstänka att någon har begått ett särskilt allvarligt, i lagen noggrant angivet brott. Metoderna får användas för övervakning av den bostad där den misstänkte förmodas uppehålla sig, om andra undersökningsmetoder skulle vara oproportionerligt svåra eller verkningslösa. Tillståndet beviljas för viss tid och kan meddelas av domstolen i en sammansättning med tre domare, i brådskande fall även av en enda domare. Enligt det fjärde stycket kan för avvärijande av en omedelbar och allvarlig fara som riktar sig mot allmän säkerhet – särskilt en fara som riktar sig mot liv eller mot allmänheten – teknisk övervakning av en bostad användas, men bara med domstolens tillstånd. I brådskande fall kan även en annan i lag föreskriven myndighet besluta

om en sådan åtgärd, men domstolens beslut måste utan dröjsmål inhämtas i efterskott. Enligt det femte stycket i artikeln kan en i lagen angiven myndighet besluta om användning av tekniska övervakningsmetoder för att skydda personer som har placerats i en bostad enbart för tjänsteuppdrag. På detta sätt förvärvade uppgifter får annars användas endast i en straffprocess (Strafverfolgung) eller för avvärjande av fara och endast om åtgärdens lagenlighet i förväg har fastställts av en domare; i brådskande fall ska domstolens beslut utan dröjsmål inhämtas i efterskott. I det sjätte stycket i artikeln föreskrivs om parlamentarisk tillsyn över användning av tekniska övervakningsmetoder. I det sjunde stycket föreskrivs om andra förutsättningar för begränsningar i hemfrid och ingrepp i hemfrid. Enligt detta sjunde stycke är andra begränsningar och ingrepp tillåtna endast om de behövs för att avvärja allmän fara eller fara för en persons liv, eller med stöd av lag för att avvärja en omedelbar fara för allmän ordning och säkerhet, särskilt för att lindra brist på bostäder, avvärja fara för epidemi eller för att skydda ungdomar som är utsatta för fara.

Om underrättelseverksamhet föreskrivs i Tyskland i en lag underrättelsemyndigheter (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2979; Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2977; Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, 20.

Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2970). Om underrättelsemetoder som innebär ingrepp i innehållet för ett förtroligt meddelande föreskrivs separat i den så kallade G 10-lagen (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26. Juni 2001, BGBl. I S. 1254, 2298).

I G 10-lagen föreskrivs om förutsättningarna för att underrättelsetjänsten ska få granska förtroliga meddelanden som posten har förmedlat samt avlyssna och banda förtrolig telekommunikation. Användning av dessa befogenheter förutsätter tillstånd av det ministerium som ansvarar för verksamheten samt godkännande av laglighetsstillsynsorganet (G 10-kommissionen). Som grund för inhämtande av uppgifterna har uppräknats ett stort antal brott som riktar sig mot nationell säkerhet. Det innersta området i en persons privatliv åtnjuter ett starkare skydd mot myndigheters inhämtande av information. Detta innersta område utgörs av en persons intima privatliv, till vilket till exempel familjelivet inte i sig hänförs.

Vissa uppgifter i övervakningen av underrättelsemetoder som riktar sig mot innehållet i ett förtroligt meddelande har i G 10-lagen anförtrotts förbundsdagens (Bundestag) kontrollutskott (Parlamentarische Kontrollgremium), som utövar parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten. Det grundläggande bestämmelserna om kontrollutskottet ingår i grundlagen och i lagen om parlamentarisk tillsyn över underrättelseverksamheten (Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes, 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2346).

Enligt 9 (2) § första meningen i lagen om samarbete mellan förbundsstaten och delstatsmyndigheterna, som har som syfte att skydda grundlagen och säkerhetstjänsten inom landet (Bundesamt für Verfassungsschutz /BfV) kan privat i hemmet uttalade ord i hemlighet avlyssnas eller upptas med tekniska metoder endast om detta är nödvändigt för att avvärja omedelbar livsfara i ett enskilt fall och polisens hjälp för att skydda detta rättsgoda inte kan erhållas i tid. Enligt den andra meningen i 9(2) § gäller det ovan nämnda även tagande av fotografier och videofilmning. Vidare föreskrivs i paragrafen att BfV:s chef eller hans företrädare fattar beslut om användning av ovan nämnda metoder i en brådskande situation. Tillstånd av domstolen ska då sökas utan dröjsmål. Ytterligare ska enligt 9(3) § det parlamentariska tillsynsorganet informeras om användningen av metoden. Ovan nämnda

metoder, som innebär ingrepp i utrymmen som används för boende av permanent karaktär kan användas bara när en omedelbar fara hotar. Som en sådan omedelbar fara kan betraktas till exempel faror som har samband med explosiva ämnen, biologiska vapen eller radioaktiv strålning.

BfV har möjlighet att utföra installationer i utrymmen som används för boende av permanent karaktär, förutsatt att det finns tillstånd att använda själva metoden. Det finns inga separata bestämmelser om täckoperationer i utrymmen som används för boende av permanent karaktär och lagen begränsar inte de utrymmen där täckoperationer får äga rum. Vid täckoperationer är det således möjligt att gå in i en bostad om innehavaren av bostaden ger sitt samtycke.

5.2.5 Frankrike

I 1958 års grundlag (Constitution du 4 octobre 1958), 1789 års deklARATION om mänskliga rättigheter (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) och ingressen till 1946 års grundlag (Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946), det vill säga de lagar som tillsammans bildar den franska konstitutionen, finns inga direkta bestämmelser om skydd för privatliv. Rätten till skydd för privatliv, skydd för förtroligt meddelande och skyddet för hemfrid har ändå ansetts kunna härledas ur artikel 2 i deklARATIONEN om mänskliga rättigheter, där skyddet för vars och ens mänskliga rättigheter allmänt konstateras. Enligt artikel 34 i 1958 års grundlag föreskrivs det genom lag närmare om de grundläggande fri- och rättigheterna. Om skyddet för privat- och familjeliv föreskrivs i artikel 9 i lagen om civilrätten (Code civil), enligt vilken var och en har rätt till respekt för sitt privatliv. Skyddet för privatliv anses sträcka sig också till förtrolig kommunikation och till hemmet. Kommunikation mellan enskilda individer tryggas dessutom genom en lag om dataskydd ((Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, n° 78-17 du 6 janvier 1978), enligt vars första artikel mänskliga rättigheter, privatlivet och individens friheter inte får kränkas genom informationsteknik.

Skyddet för privatliv eller förtroliga meddelanden har inte definierats i lagstiftningen, utan deras innehåll och betydelse utformas i tolkningspraxis. Rätten till privatliv har i praktiken inte varit obegränsad. Denna rätt har man i Frankrike vägt mot i synnerhet yttrandefrihet och pressfrihet. I tolkningspraxis har det uppstått ett antal kriterier med vars hjälp man försöker finna en balans mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. Till dessa begränsnings- och avvägningskriterier hör nödvändighet (till exempel allmän fördel) och proportionalitet.

Om underrättelsebefogenheter föreskrivs i Frankrike i lagen om intern säkerhet (Code de la sécurité intérieure). Enligt artikel L241-1 i denna lag tryggas hemligheten för förtroliga meddelanden i elektronisk datakommunikation genom lag. Enligt bestämmelsen kan skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden dock begränsas under undantagsförhållanden, bland annat för att förhindra terrorism och för insamling av underrättelseinformation om nationell säkerhet. Bestämmelsen täcker bland annat telefon- och e-postkommunikation.

I Frankrike ändrades underrättelselagstiftningen 2015 så att myndigheterna underrättelsebefogenheter ökades (Loi relative au renseignement, n° 2015-912 du 24 juillet 2015). Enligt lagen kan grunden för att vidta underrättelseåtgärder vara bland annat tryggnad av nationell suveränitet eller viktiga utrikespolitiska eller kommersiella intressen eller bekämpning av terrorism och organiserad brottslighet. Underrättelselagen innehåller bestämmelser om laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten. Den parlamentariska tillsynen av underrättelseverksamheten är däremot reglerad i en egen lag (Loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, n° 2007-1443 du 9 octobre 2007).

Den franska underrättelselagstiftningen möjliggör inhämtning av information i hem eller utrymmen som är avsedda för boende av permanent karaktär i syfte att skydda den nationella säkerheten. Den franska lagen om underrättelsetjänster (Article L.853-3 du code de la sécurité intérieure) gör det möjligt för den franska säkerhets- och underrättelsetjänsten (Direction Générale de la Sécurité Intérieure, DGSI) att utföra underrättelseinhämtning och installera anordningar ”i privata utrymmen som sannolikt används som bostad och i fordon”. Beslutet fattas av premiärministerns kansli efter att kansliet har mottagit ett ställningstagande från den myndighet som övervakar underrättelsemetoderna. Beslutet om att ta i bruk underrättelsemetoder i ett utrymme som är avsett för boende av permanent karaktär omfattar installation, användning, underhåll och avlägsnande av tekniska anordningar.

5.2.6 Nederländerna

I artikel 10 i den nederländska grundlagen (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1983, med flera smärre ändringar, senast 2023) föreskrivs om skydd för privatliv. I artikeln konstateras att var och en har rätt till ett skydd för privatliv, som dock kan begränsas genom lag. Enligt grundlagen föreskrivs om lagring och delning av personliga uppgifter genom lag, samtidigt som i lagen föreskrivs om skyddet för privatlivet. Om skydd för hemfrid föreskrivs särskilt i artikel 12 i grundlagen, enligt vilken intrång i ett hem mot den boendes vilja kan tillåtas endast i de situationer om vilka föreskrivs i lag eller med stöd av lag och bara av dem om vilka föreskrivs i lag eller med stöd av lag. Enligt artikeln ska då ett förhandsmeddelande om intrånget på området för hemfrid och dess syfte förutsättas, dock så att i lag kan föreskrivas om undantag. Enligt artikeln ska en rapport om intrånget i hemmet överlämnas till bostadens innehavare så snart som möjligt efteråt, men genom lag kan föreskrivas om att rapporten kan lämnas senare, om intrånget på området för hemfrid har grundat sig på trygghet av statens säkerhet eller av en straffprocess samt föreskrivas om att rapporten inte alls behöver överlämnas om det inte under några som helst förhållanden vore förenligt med statens säkerhet att göra det.

Om skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden föreskrivs i artikel 13 i grundlagen, vars ordalydelse ändrades 2022 i syfte att bredda artikelns innehåll till att skydda olika former av kommunikation och ur artikeln stryka de föråldrade hänvisningarna till telefon- och telegrafkommunikation. Enligt artikel 13 har var och en rätt till skydd för förtroligheten för ett meddelande och kommunikation genom datatrafik. Skyddet kan begränsas endast i de situationer som anges i lag och med tillstånd av domstol eller för att skydda statens säkerhet med stöd av ett tillstånd som har beviljats av andra som enligt lagen är behöriga att meddela ett sådant tillstånd. Bestämmelser om skyddet för hemfrid finns i bland annat lagen om verkställighet av dataskyddförordningen (Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, 2018) och i lagen om lagring av uppgifter vid kommunikation i datatrafik (Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens, 2009).

I Nederländerna har enligt lag bland annat polisen och underrättelsemyndigheterna befogenheter att göra ingrepp i det grundlagsfästa skyddet för hemligheten av ett förtroligt meddelande, om en i lag angiven behörig myndighet ger tillstånd till ingreppet. Om underrättelseverksamhet föreskrivs i lagen om underrättelse- och säkerhetstjänster (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst, 2017). Lagen ersatte en tidigare lag från 2012. Genom reformen införde man nya underrättelsebefogenheter, förbättrade den rättsliga tillsynen av underrättelseverksamheten och försökte beakta den tekniska utveckling som skett.

Den nederländska underrättelselagstiftningen ger möjlighet till informationsinhämtning i hem eller ett utrymme som är avsett för boende av permanent karaktär i syfte att skydda den nationella säkerheten. Tillstånd att använda underrättelsebefogenheter i en sådan bostad beviljas av antingen inrikesministern eller försvarsministern, beroende på om befogenheten utövas av

den civila underrättelsemyndigheten (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) eller den militära underrättelsemyndigheten (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, MIVD). Beslutsfattandet och beviljandet av tillståndet styrs av de grundläggande principerna, det vill säga principen om minsta möjliga skada, proportionalitetsprincipen, nödvändighet och respekt för grundläggande fri- och rättigheter.

Om den nederländska säkerhets- och underrättelsetjänsten AIVD:s befogenheter att utföra avlyssning och optisk observation i bostäder, utföra hemlig husrannsakan samt installera anordningar som möjliggör observation i utrymmen som används för boende av permanent karaktär föreskrivs i lagen om underrättelse- och säkerhetstjänster (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst 2017). I 40 § i lagen föreskrivs om upptagning, det vill säga observation av vad som händer i bostaden. I 42 § i lagen föreskrivs om undersökning av slutna platser, inklusive bostäder. Om undersökning av föremål i en bostad föreskrivs i lagens 45 § och om installation av anordningar som gör observation möjlig i lagens 58 §. Det finns inte särskilda bestämmelser om täckoperationer i bostäder som används för permanent boende, men i lagen finns inga begränsningar i fråga om de utrymmen där täckoperationer kan utföras. När AIVD inhämtar underrättelser, inhämtas uppgifterna hos den som har dem och föremålet för underrättelseåtgärderna är således inte begränsat till exempelvis uteslutande personer som vållar hot. Om hemlig husrannsakan riktas mot en annan persons bostad än den persons som egentligen förorsakar hotet, förutsätts det att beslutet motiveras mer detaljerat än vanligt, bland annat för bedömning av om åtgärden är nödvändig och proportionell. Den som blivit föremål för hemlig husrannsakan ska underrättas om åtgärden inom fem år efter att befogenheten användes, såvida det inte finns grunder för att inte underrätta honom eller henne.

6 Remissvar

6.1 Utlåtanden över arbetsgruppens betänkande

Remissförfarandet

Den finskspråkiga versionen av arbetsgruppens betänkande var på remiss 4.12.2025–22.1.2026 och den svenskspråkiga versionen 19.1.–2.3.2026. Begäran om utlåtande fanns offentligt tillgänglig i Utlåtandetjänsten på adressen Lausuntopalvelu.fi, där alla som ville kunde lämna ett utlåtande. Justitieministeriet sände begäran till 45 mottagare, bland annat ministerier samt myndigheter och organisationer i central ställning. Sammanlagt inkom 43 utlåtanden.

Utlåtandena om utkastet och det övriga beredningsunderlaget för projektet finns tillgängliga på statsrådets webbplats med identifieringskoden OM067:00/2024.

Utlåtanden lämnades av Samlingspartiets riksdagsgrupp, Socialdemokratiska riksdagsgruppen, Centerpartiets riksdagsgrupp, De Grönas riksdagsgrupp, Vänsterförbundets riksdagsgrupp, utrikesministeriet, inrikesministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, Ålands landskapsregering, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, underrättelsetillsynsombudsmannen, dataombudsmannen, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Transport- och kommunikationsverket Traficom, Finlands Advokater, Finlands avdelning av Amnesty International rf, Electronic Frontier Finland – Effi ry, Finlands näringsliv EK rf, Finanssiala ry, Juristförbundet rf, mediebranschorganisationer, Miesten hypogonadikuntoutujan järjestö ry (föreningen för män som söker rehabilitering för hypogonadism), Rättspolitiska föreningen Demla rf, Sanoma Media Finland Oy, Finlands Journalistförbund rf, Finlands domareförbund rf, Centralförbundet för telekommunikation och informationsteknik FiCom ry, Reportrar utan gränser, Finland rf,

Yleisradio Oy (Rundradion), juris doktor, professor Martin Scheinin samt fem privatpersoner. Statsrådets kansli, högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen meddelade att de inte önskade anföra något i ärendet.

Begäran om utlåtande, de inkomna utlåtandena, utom privatpersonernas, samt ett sammandrag av utlåtandena finns tillgängligt i statsrådets Hankeikkuna (identifieringskod [OM67:00/2024](#)). De utlåtanden som har lämnat i tjänsten Lausuntopalvelu finns tillgängliga i denna tjänst på [samma sida](#) där begäran om utlåtande finns.

Allmänna iakttagelser

I utlåtandena ansåg Samlingspartiets riksdagsgrupp, Centerns riksdagsgrupp, kommunikationsministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, Polisstyrelsen, Centralkriminalpolisen och Skyddspolisen att samtliga de förslag till ändringar av 10 § i grundlagen som föreslogs i betänkandet var motiverade och värda att understödjas. Miljöministeriet hade inget att anmärka med anledning av förslagen i betänkandet.

Förslaget att ur 2 mom. stryka det uttryckliga omnämmandet av brev och telefonsamtal vann brett understöd. När det gällde förslagen om hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning samt civil- och militär underrättelseinhämtning inom området för hemfrid var åsikterna delade, särskilt när det gällde hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning. Det förslag som gällde förhindrande och utredning av brott fick som teknisk ändring ett överlag mer positivt mottagande, men vissa av dem som gav utlåtanden ansåg att ändringen gällde innehållet i bestämmelsen och således krävde utförligare motivering.

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman ansåg att förslagen om att göra hotbaserad kriminalunderrättelse möjlig och i större utsträckning begränsa skyddet för hemfrid var förslag av principiell vikt. Enligt justitiekanslern förutsatte förslagen därför vägande grunder och omsorgsfull utformning. Justitieombudsmannen ansåg det nödvändigt att det i den fortsatta beredningen på ett konkretare och öppnare sätt förklaras varför de föreslagna ändringarna är nödvändiga. Även i flera andra utlåtanden ansågs de nya befogenheterna för kriminalunderrättelseinhämtning samt civil och militär underrättelseinhämtning innebära en stor förändring av nuläget och i utlåtandena uttrycktes oro för att skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kunde försämrats, även inom kärnområdet för dessa rättigheter.

Sloandet av de uttryckliga hänvisningarna till brev och telefonsamtal i paragrafens 2 mom.

Förslaget om ändring av 2 mom. fick på det hela taget stöd i utlåtandena. Beträffande skyddet för hemligheten av ett förtroligt meddelande framfördes i utlåtandena några iakttagelser om skyddets räckvidd och om privata aktörers roll i tryggandet av hemligheten av ett sådant meddelande. När det gällde metoderna för att skydda förtroligt kommunikation, såsom kryptering, påpekades det att begränsningen av skyddet för ett förtroligt meddelande behöver behandlas utförligare i propositionen när det gäller enskilda aktörers möjligheter att behandla förtroligt kommunikation och förmedlingsuppgifter som hänför sig till sådan kommunikation.

Den teknologiska utvecklingens inverkan på skyddet för privatlivet och till exempel krypteringens betydelse för att trygga skyddet för hemligheten av ett förtroligt meddelande har behandlats särskilt i avsnitt 2.3. Remissvaren har inte föranlett ändringar i avsnittet.

Förhindrande och utredning av brott

Förslaget att ordalydelsen i bestämmelserna om de så kallade brottsutredningsbaserade begränsningsgrunderna ska förenhetligas till att lyda ”för att brott skall kunna förhindras och utredas” ansågs i utlåtanden huvudsakligen vara motiverat. Vänsterförbundets riksdagsgrupp, riksdagens justitieombudsman, Finlands Advokater och Rättspolitiska föreningen Demla rf ifrågasatte dock om ändringen behövdes på de grunder som anförts till stöd för den. I sina utlåtanden bedömde de att ändringen av ordalydelsen i grundlagen i fortsättningen skulle komma att påverka tolkningen av bestämmelsen. Justitieombudsmannen ansåg att det i propositionen borde ingå en bättre redogörelse för innebörden av det föreslagna statsförfattningsrättsliga begreppet ”förhindrande” samt för nödvändigheten av att foga begreppet till texten i grundlagen. Professor Scheinin ansåg att utgångspunkten för ändringen, nämligen att få ordalydelsen att motsvara grundlagsutskottets tolkningspraxis, var befogad. I flera utlåtanden underströks också behovet att förtydliga förhållandet mellan den föreslagna nya begränsningsgrunden avseende hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning och begränsningsgrunden avseende förhindrande och utredning av brott.

Vid den fortsatta beredningen har motiveringarna till ändringsförslaget preciserats och det har betonats att ändringen inte är avsedd att ge den brottsundersökningsbaserade begränsningsgrunden en vidare tolkning än vad tolkningen av gällande 10 § 3 och 4 mom. har varit i grundlagsutskottets utlåtandep Praxis. I specialmotiveringen har man också försökt förtydliga förhållandet mellan förslaget om ändring av paragrafens ordalydelse och den nya hotbaserade begränsningsgrunden avseende kriminalunderrättelseinhämtning.

Hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning

När det gällde lagändringen avseende hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning var åsikterna delade i remissvaren. I synnerhet de säkerhetsmyndigheter som gav utlåtande understödde ändringen, medan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet samt Finlands Advokater, Finlands avdelning av Amnesty International rf, Electronic Frontier Finland – Effi rf, Finlands näringsliv EK rf, Juristförbundet rf., Rättspolitiska föreningen Demla rf, Centralförbundet för telekommunikation och informationsteknik FiCom rf, professor Scheinin och vissa privatpersoner motsatte sig ändringen eller ställde sig reserverat till den. Av de riksdagsgrupper som lämnade utlåtande motsatte sig De gröna samt Vänsterförbundets riksdagsgrupper ändringsförslaget. Den socialdemokratiska riksdagsgruppen ställde sig reserverat till ändringen.

Justitiekanslern i statsrådet såg i sitt utlåtande behov att komplettera de föreslagna förutsättningarna för att genom vanliga lag få föreskriva om begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna i syfte att göra hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning möjlig. Centrala frågor var kravet på exakta och noga avgränsade bestämmelser, kopplingen mellan befogenheterna till kriminalunderrättelseinhämtning och brottsrekvisiten, hotets allvar och grad av sannolikhet, specificeringen av befogenheterna samt de allmänna och särskilda förutsättningarna för utövning av befogenheterna samt hur övervakningen och rättsskyddet ordnas. Enligt justitiekanslern borde bestämmelserna uppfylla sådana krav på förutsebarhet att man på basis av dem kan bilda sig en uppfattning om hur den hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtningen kan komma att inriktas och om tillvägagångssätten. Justitiekanslern framförde också synpunkter bland annat om att beskrivningen av rättsskyddsarrangemangen behövde kompletteras och det behövde bedömas hur de föreslagna begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfyller människorättsförpliktelseerna och de förpliktelse som följer av unionsrätten.

Riksdagens justitieombudsman ansåg att den verksamhet som kunde bli föremål för kriminalunderrättelseinhämtningen var mycket vagt angiven och ansåg det viktigt att hotbaserad

kriminalunderrättelseinhämtning skulle begränsas bara till det ytterst mest nödvändiga. Justitiekanslern ansåg det nödvändigt att man vid den fortsatta beredningen konkretare och tydligare skulle redogöra för behovet av hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning och hur den skulle komma att inriktas. Justitieombudsmannen var inte övertygad om att det av den föreslagna bestämmelsens formulering tillräckligt tydligt framgick under vilka förutsättningar en person kunde bli föremål för kriminalunderrättelseinhämtning.

Enligt justitieombudsmannen ska brottsbekämpningsbefogenheter inte jämföras med underrättelseinhämtningsbefogenheter. Även justitiekanslern förutsatte ett förtydligande av förhållandet mellan begränsningsgrunderna vid kriminalunderrättelseinhämtning och begränsningsgrunderna vid civil och militär underrättelseinhämtning. Justitieombudsmannen ansåg det befogat att det i den fortsatta beredningen övervägs huruvida begränsningsgrunderna ska vara sådana att tröskeln för att få använda hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning inom ett område som skyddas av hemfrid ska vara densamma som för att få använda hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning utanför detta område. Justitieombudsmannen förutsatte att användningen av information som inhämtats genom hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning ska regleras genom brandmursbestämmelser på nivån för vanlig eller att en obegränsad användning av sådan information ska hindras på annat sätt. Justitieombudsmannen ansåg det också vara viktigt att den fortsatta beredningen upptar en mer täckande redogörelse av rättsskydds- och övervakningsarrangemangen.

De som i sina utlåtanden uttalade stöd för lagändringen gällande hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning ansåg den vara nödvändig även av de skäl som anfördes i betänkandet. De som ställde sig kritiskt till ändringen ansåg i sina utlåtanden att skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden fortfarande förtjänar ett särskilt starkt grundlagsfäst skydd i förhållande till olika underrättelsebefogenheter. De ansåg att begränsningsgrunden var vagt formulerad och att tillämpningsområdet förblev oklart. Ändringens nödvändighet hade enligt dem inte motiverats på ett övertygande sätt och konsekvensbedömningen var bristfällig bland annat när det gällde möjligheterna till missbruk. I vissa utlåtanden ifrågasattes om förslaget uppfyller eller om den lagstiftning som kommer att stiftas med stöd av de föreslagna bestämmelserna kan uppfylla de krav som följer av Europadomstolens och Europeiska unionens domstols rättspraxis. I flera utlåtanden ansågs det att användningsbehoven och -objekten för hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning och deras begränsningar tydligare skulle framgå av propositionen. I flera utlåtanden behandlades också kravet att de grundläggande fri- och rättigheternas kärnområde inte ska röras. I utlåtandena framfördes också iakttagelser om förutsättningarna för att bestämmelser om befogenheter till kriminalunderrättelseinhämtning ska få stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Exakta formuleringar i den vanliga lagen ansågs vara en förutsättning för att laglighetstillsynen och domstolstillsynen av metoderna för kriminalunderrättelseinhämtning genuint skulle ha betydelse. Det påpekades att tillräckliga resurser måste säkerställas för rättsskyddsarrangemangen, såsom för domstolarnas laglighetstillsyn.

I flera utlåtanden ansågs det vara viktigt att den begränsningsgrund som föreslås möjliggöra hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning hålls åtskild från de begränsningsgrunder som gäller brottsundersökning och inte ger möjlighet att kringgå dessa.

I flera utlåtanden ansågs det även behövt att inhämta noggrannare information om praxisen i de länder som användes som jämförelseobjekt.

Med anledning av remissvaren har den allmänna motiveringens beskrivning av hur brottsligheten har förändrats komprimerats i syfte att göra beskrivningen tydligare och mer konkret. Beskrivningen av regleringsbehovet och tillämpningsområdet för

kriminalunderrättelseinhämtning har preciserats. Avsnittet 2.2.1 om internationella människorättsfördrag har kompletterats. I avsnitt 5.2.1 har beskrivningen av den svenska lagstiftningen utökats med ytterligare information. I specialmotiveringen har tillämpningsområdet för kriminalunderrättelseinhämtning förtydligats och konkretiserats. Kriminalunderrättelseinhämtnings förhållande till civil och militär underrättelseinhämtning har förtydligats. De motiveringar som hänför sig befogenhetsregleringens inriktning, nödvändighet och proportionalitet har utvecklats ytterligare, bland annat genom att det till motiveringarna har fogats ett konstaterande om att när det i lag föreskrivs om befogenheterna, ska de vara förenade med en hög tillämpningströskel, som ska utformas med beaktande av den i bestämmelsen inskrivna särskilda förutsättningen att begränsningen ska vara nödvändig, de allmänna förutsättningarna för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna som föreskriver att ingreppen ska vara proportionella och kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter ska skyddas, samt den betydelse som skyddet för hemfrid och skyddet för hemligheten av ett förtroligt meddelande har som centrala element i skyddet för privatlivet. Till motiveringarna har fogats ett uttryckligt ställningstagande om att det inom ramen för nya begränsningsgrunden inte kommer att vara möjligt att föreskriva om en befogenhet som skulle likna underrättelseinhämtning avseende datatrafik. Motiveringen har även kompletterats i fråga om vilka myndigheter som ska få använda befogenheterna samt i fråga om rättsskyddsmekanismerna. Till motiveringen har vidare fogats ett uttryckligt krav om att kriminalunderrättelseinhämtning ska vara förenad med extern, oberoende laglighetstillsyn.

Användning av underrättelseinhämtning i utrymmen som används för boende av permanent natur

Det förslag som gällde civil och militär underrättelseinhämtning ansågs i flera utlåtanden vara motiverat särskilt till den del som begränsningen skulle göra det möjligt att skydda täckoperationer bättre. I utlåtandena påpekades iakttagelser om bland annat behovet att i motiveringen till propositionen precisera definitionen av begränsningsgrunden tillämpningsområde. I utlåtandena framfördes också iakttagelser om de förutsättningar som skulle ställas för reglering på nivån för vanlig lag av befogenheter till civil och militär underrättelseinhämtning.

Justitiekanslern ansåg det motiverat att det i propositionens motiveringar närmare redogörs för varför de föreslagna befogenheterna behövs och för de gränser som grundlagen i fortsättningen ställer när det genom vanlig lag föreskrivs om befogenheterna. Justitiekanslern ansåg det också motiverat att man vid den fortsatta beredningen överväger om det är möjligt att i motiveringarna ge exaktare riktlinjer för hur det är möjligt att föreskriva om sådana befogenheter som innebär intrång i kärnområdet för skyddet av hemfrid. Även den socialdemokratiska riksdagsgruppen och vänsterförbundets riksdagsgrupp samt underrättelsetillsynsombudsmannen betonade betydelsen av att kärnområdet för denna grundläggande rättighet beaktas. Riksdagens justitieombudsman ansåg att användning av befogenheter för civil och militär underrättelseinhämtning i utrymmen som skyddas av hemfrid kan vara befogat i vissa bestämda situationer (till exempel för att skydda täckoperationer), men betonade att befogenheterna skulle begränsas till endast de allvarligaste och nödvändigaste situationerna. Finlands Advokater, Electronic Frontier Finland – Effi ry, professor Scheinin och vissa privatpersoner ansåg att förslaget inte kunde godtas och att den föreslagna begränsningsgrunden var alltför vag.

Specialmotiveringen till förslaget har kompletterats med anledning av remissvaren. I motiveringen redogörs nu på ett tydligare sätt för de gränser som begränsningsgrunden ställer för att bestämmelser ska få stiftas genom vanlig lag. Rättsskyddsarrangemangens betydelse framhålls också. Dessutom upptar motiveringen en närmare beskrivning av innehållet i

begreppen militär verksamhet och nationell säkerhet, vilka används i den föreslagna bestämmelsen om begränsningsgrunden.

Övriga iakttagelser

Särskilt dataombudsmannen framhöll i sitt utlåtande att det var viktigt att i propositionen bedöma också hur begränsningarna påverkar andra personers grundläggande fri- och rättigheter, inte bara deras som är föremål för underrättelseinhämtningen. Mediebranchorganisationerna, Finlands Näringsliv EK rf och Rättspolitiska föreningen Demla rf ansåg att den utvärdering som ingick i propositionen var otillräcklig när det gällde andra grundläggande fri- och rättigheter än skyddet för hemfrid. Särskilt mediebranchorganisationerna förutsatte i sina utlåtanden att i den fortsatta beredningen skulle de föreslagna ändringarna bedömas noggrannare ur yttrandefrihetens och källskyddets synvinkel, att det i de bestämmelser som utfärdades med stöd av begränsningsgrunderna skulle förutsättas att källskyddet garanteras och att man skulle förvissa sig om att det finns tillräckliga rättsskyddsarrangemang för att garantera källskyddet.

Till avsnitt 2.2.1.1 har fogats hänvisningar till Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis gällande källskydd. Källskyddet behandlas också i specialmotiveringen.

I vissa utlåtanden tog man upp riksdagens justitieombudsmans avgörande i ett ärende som gällde ett så kallat brådskande lokaliseringsfall (EOAK/5360/2024) och påpekade behovet att mot bakgrund av detta avgörande bedöma de förutsättningar för begränsningar om vilka föreskrivs i 10 § 4 mom. i grundlagen. Avgörandet gällde huruvida de i polislagen föreskrivna befogenheterna när det gäller teleövervakning kan tillämpas också i fråga om sökande efter självdestruktiva eller förvunna personer. Enligt justitieombudsmannen är det med beaktande av gällande 10 § 4 mom. i grundlagen inte nödvändigtvis heller möjligt att genom en vanlig lag utfärda bestämmelser om teleövervakning i detta syfte. Avgörandet meddelades mot slutet av arbetsgruppens mandattid. Det har inte varit möjligt att inom ramen för beredningen av denna proposition bedöma hur avgörandet kunde inverka på behoven att ändra 10 § i grundlagen.

6.2 Utlåtandet av rådet för bedömning av lagstiftningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen lämnade sitt utlåtande om utkastet till proposition 31.3.2026 (ärende nr [VN/29272/2025-VNK-3](#)). Rådet ansåg att utkastet till proposition av regeringen endast på hjälplig nivå följer anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning. I utkastet finns avsnitt som beretts väl, men konsekvensbedömningen är knapp. Utkastet har väsentliga brister som bör rättas till i enlighet med rådets utlåtande innan propositionen avläts till riksdagen.

Rådet ansåg propositionen såtillvida vara exceptionell att de föreslagna ändringarna inte har direkta konsekvenser, eftersom de konkreta konsekvenserna uppstår först genom den lagstiftning som utfärdas senare. Rådet påpekade dock att de förslagna bestämmelserna sträcker sig in på kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna, varför propositionens konsekvenser borde behandlas ens på allmän nivå eller med hjälp av exempel. Enligt rådet var de största bristerna och förbättringsbehoven i utkastet till proposition följande:

- i) I propositionen borde preciseras i hur stor utsträckning den föreslagna breddningen av begränsningsgrunden ge möjlighet till intrång i skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden. I propositionen borde ens på allmän nivå bedömas hur de föreslagna ändringarna inverkar på hur dessa grundläggande fri- och rättigheter blir tillgodosedda, även om de konkreta konsekvenserna framgår först genom senare lagstiftning.

- ii) Under denna regeringsperiod har man för avsikt att till riksdagen avlåta flera förslag till lagstiftning som berör kriminalunderrättelseinhämtning eller civil eller militär underrättelseinhämtning. I de förestående lagstiftningsprojekten bör man bedöma de sammantagna konsekvenserna av de ändringar som nu föreslås i 10 § i grundlagen och de propositioner som kommer att avlåtas senare.

Rådet ansåg också att det vore bra att i propositionen precisera hur skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden har anknytning till övriga grundläggande fri- och rättigheter, såsom jämlikhet eller religionsfrihet. Rådet påpekade bland annat också att forskningsrön och statistikuppgifter kunde användas i motiveringen av varför ändringen var behövlig. Som omständigheter som ska beaktas i förestående lagstiftningsprojekt framhöll rådet i sitt utlåtande bland annat att när åtgärder för underrättelseinhämtning vidtas inom det område som skyddas för hemfrid, kan åtgärderna komma att beröra även andra än de som är föremål för åtgärden samt framhöll också att de ekonomiska konsekvenserna bör bedömas.

Med anledning av rådets utlåtande har konsekvensbedömningen i propositionen kompletterats.

7 Specialmotivering

10 §. Skydd för privatlivet. Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i momentet allmänt föreskrivs om att hemligheten i fråga om alla förtroliga meddelanden är okränkbar. De uttryckliga hänvisningarna till brev- och telefonhemligheten föreslås strykas ur texten. Bakgrunden till ändringen är kommunikationsteknikens utveckling. Efter att bestämmelsen kom till har kommunikationen till stor del kommit att ske elektroniskt (bland annat genom e-post, mobiltelefonkommunikation, snabbmeddelanden och sociala medier). De kommunikationssätt som uttryckligen nämns i bestämmelsen, det vill säga telefon och brev, används fortfarande, men deras betydelse har minskat.

Enligt förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen är den avsedd att allmänt trygga hemligheten av ett förtroligt meddelande. I bestämmelsen nämns uttryckligen brev- och telefonhemligheten, vilka när lagen stiftades var de vanligaste formerna för förtrolig kommunikation, men i förarbetena till bestämmelsen nämns som kommunikationsformer som ska skyddas även signaler som förmedlas i ett telenät och som kan innefatta till exempel tal, bild, skrift eller kommunikation på datorspråk (RP 309/1993 rd. 57/II). Enligt grundlagsutskottet ger grundlagen alla rätt till förtrolig kommunikation utan att utomstående orättmätigt kan få vetskap om innehållet i de förtroliga meddelanden som en person har sänt eller tagit emot och detta betyder till exempel skydd mot att brev eller andra slutna försändelser öppnas eller förstörs (GrUU 30/2001 rd s. 2). I utskottets utlåtandepaxis har som förtroligt meddelande behandlats bland annat e-post och arbetstagares användning av datanätet (GrUU 27/2000 rd) samt radiokommunikation som är avsedd att vara förtrolig (GrUU 26/2001 rd). Skyddet för ett förtroligt meddelande har av utskottet behandlats även i anslutning till mobilteleapparater (GrUU 53/2005 rd). Utskottet har behandlat skyddet för förtroliga meddelanden även i fråga om uppgifter som har inhämtats med teletvångsmedel och konstaterat att innehållet i ett meddelande inte mister sitt grundlagsskydd bara på grund av att information om det har fåtts till exempel genom televlyssning (GrUU 26/2025 rd, GrUU 36/2024 rd, GrUU 99/2022 rd, GrUU 98/2022 rd).

Enligt förarbetena är det primära syftet med regleringen att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt, så att utomstående inte kommer åt det. Bestämmelsen skyddar dock även sådana andra uppgifter om ett sådant meddelande som kan ha betydelse för att meddelandet ska förbli konfidentiellt. Typiska sådana uppgifter är exempelvis ett samtals identifieringsuppgifter (RP 309/1993 rd, s. 57/II). Grundlagsutskottet har tidigare ansett att ett

meddelandes identifieringsuppgifter inte ingår i kärnområdet i den grundläggande fri- och rättigheten för sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden (till exempel GrUU 10/2004 rd, s. 4/II, GrUU 23/2006 rd s. 2–3, GrUU 59/2006 rd s. 2/II), men senare konstaterat 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).

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis preciserat föremålet för det skydd som garanteras i 10 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har utgått från att ett postpaket innehållande gods inte är ett förtroligt meddelande på det sätt som avses i grundlagen (GrUU 28/2000 rd, s. 3/II). Enligt grundlagsutskottet omfattar skyddet inte heller fjärrstyrning av obemannade luftfartyg exempelvis med hjälp av mobiltelefon eller dator (GrUU 22/2020 rd), tele- och datakommunikation mellan ett transportmedels förare och trafikledningen (GrUU 62/2010 rd s. 5) eller meddelanden som innehåller ett skadligt datorprogram eller kommando (GrUU 62/2024 rd, stycke 12). Även Gränsbevakningens radiotekniska övervakning har ansetts delvis beröra sådan kommunikation som inte omfattas av hemligheten för förtroliga meddelanden enligt 10 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 15/2024 rd, stycke 9).

I propositionen föreslås tre separata ändringar i paragrafens 3 och 4 mom. För det första föreslås det att momentens ordalydelse ska förenhetligas i fråga om den så kallade brottsundersökningsbaserade begränsningsgrunden. För det andra föreslås det att till momenten ska fogas en begränsningsgrund som gör det möjligt att genom lag införa bestämmelser om befogenheter att använda så kallad hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning. För det tredje ska till 3 mom. fogas en bestämmelse motsvarande gällande 4 mom., som ska göra det möjligt att genom lag föreskriva om befogenheter till civil och militär underrättelseinhämtning som får användas i utrymmen som skyddas av hemfrid. Dessutom ska i bägge momenten av språkliga skäl göras vissa strukturella ändringar.

I gällande 10 § ingår begränsningsgrunder som hänför sig till utredning av brott (3 mom.) och till utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden (4 mom.), de så kallade brottsutredningsbaserade begränsningsgrunderna. Det föreslås att ordalydelsen i båda momenten ändras så att uttrycket ”för att brott skall kunna förhindras och utredas” används i båda momenten. Syftet med ändringen är att ändra bestämmelsernas ordalydelse så att den motsvarar den utveckling som skett i grundlagsutskottets tolkningspraxis. Enligt grundlagsutskottet måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av riktig bild av systemet för statligt maktutövande och grunderna för en enskild persons rättsliga ställning. Mot den bakgrunden har grundlagsutskottet ansett att det är otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen i viss mån fjärrat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. I sitt betänkande med anledning av regeringens proposition med förslag till ändring av 10 § i grundlagen påpekade grundlagsutskottet att de brottsutredningsbaserade begränsningsgrunderna som gäller skyddet för hemfrid och skyddet för hemligheten av ett förtroligt meddelande är behäftade med obalans när det gäller tolkningen. Grundlagsutskottet ansåg att detta kan åtgärdas bara om behovet att ändra båda dessa begränsningsgrunder analyseras samtidigt, noggrant och ingående och ändringen genomförs på ett sätt som inte får oförutsedda följdverkningar. Samtidigt tog utskottet också upp förslaget i regeringens proposition om att begreppet ”utredning av brott” skulle ersättas med begreppet ”bekämpning av brott”. Utskottet ansåg att om begreppet bekämpning av brott användes, skulle detta leda till att begränsningsklausulen fokuserades mer på förebyggande av brott än på utredning av brott (GrUB 4/2018 rd).

I tolkningspraxis har begreppen ”utredning av brott” och ”undersökning av brott” haft i stort sett samma innebörd (GrUU 2/1996 rd). I den svenskspråkiga lagtexten i 10 § används redan

orden ”utredas” (3 mom.) och ”utredning” (4 mom.). Med stöd av den begränsningsgrund som gäller utredning av brott har det också kunnat föreskrivas om befogenheter för att förhindra och avslöja brott (GrUU 67/2010 rd). Enligt tolkningspraxis kan uttrycket ”för att brott skall kunna utredas” på rent språkliga grunder förstås så att det avser endast redan begångna brott. I praktiken är det dock inte möjligt att dra en exakt gräns enligt gärningsögonblicket. Många brott är av sådan typ att det inte är möjligt att utreda dem om det över huvud taget inte uppdagas att ett brott har begåtts. Detta kan i sin tur kräva att man på förhand förbereder sig på att ett brott kommer att begås (GrUU 2/1996 rd, s. 2/I). Således har man i tolkningspraxis kunnat anse att undersökning och utredning av brott omfattar också åtgärder som vidtas med anledning av en konkret, specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har nått stadiet för en fullbordad gärning (GrUB 4/2018 rd, GrUU 5/1999 rd, GrUU 2/1996 rd, jfr GrUU 11/2005 rd.) I tolkningspraxis har som utredning eller undersökning av brott även betraktats avslöjande av brott i situationer där ett brott kan antas ha begåtts (GrUU 67/2010 rd). Med en konkret, specificerad misstanke om brott har i tolkningspraxis avsetts en grundad misstanke om att en bestämd person har gjort sig skyldig till en straffbar gärning som uttryckligen nämns i den bestämmelse där det föreskrivs om befogenheten (GrUU 5/1999 rd, GrUU 2/1996 rd). Grundlagsutskottets tolkningspraxis har beskrivits utförligare ovan i avsnitt 2.4.

Förslagets avsikt är inte att ändra eller bredda begränsningsgrundens räckvidd i förhållande till hur den har tolkats i grundlagsutskottets praxis. Förhindrandet av brott är inte avsett att vara en ny begränsningsgrund, utan med detta tillägg ändras ordalydelsen i den begränsningsgrund som redan gäller utredning och undersökning av brott så att den motsvarar tolkningspraxis. I överensstämmelse med gällande tolkningspraxis ska begränsningsgrunden även innehålla möjlighet att införa bestämmelser om åtgärder som är nödvändiga för avslöjande av brott. Med stöd av begränsningsgrunden kan inte heller här efter föreskrivas om andra befogenheter än sådana som är kopplade till en konkret och specificerad misstanke om brott.

Till 3 och 4 mom. i paragrafen föreslås fogas en begränsningsgrund som gör det möjligt att begränsa skyddet för hemfrid och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. De gällande bestämmelserna om begränsningsgrunderna för utredning och undersökning av brott infördes till en början i samband med grundrättighetsreformen 1995. I synnerhet hoten från organiserad brottslighet har sedermera blivit allvarligare och de utvecklas allt snabbare. För att hoten i denna förändrade situation ska kunna avvärjas effektivt, måste man i bredare utsträckning än hittills kunna inhämta information om verksamheten inom den organiserade allvarliga brottsligheten, även med användning av sådana metoder för informationsinhämtning som ingriper i skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden och skyddet för hemfrid.

Det föreligger ett vägande samhälleligt behov att bekämpa allvarlig brottslighet. Den föreslagna nya begränsningsgrunden möjliggör lagstiftning om befogenheter genom vilka information om allvarlig kriminalitet kan inhämtas under förutsättningar som är vidare än de nuvarande, på basis av hot och beträffande en bredare personkrets (hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning). Ändringen syftar till att göra det möjligt att föreskriva om befogenheter som innebär ingrepp i skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden, så att information i föregripande syfte kan inhämtas i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet på ett sätt som inte är kopplat till villkoret i gällande 10 § i grundlagen om att en brottutredningsbaserad begränsning måste grunda sig på en konkret och specificerad misstanke om brott.

Med stöd av den nya begränsningsgrunden ska information kunna inhämtas om allvarlig brottslighet. Föremål för informationsinhämtningen är i praktiken olika slags kriminella organisationer och verksamheten i dessa. Begränsningsgrunden gäller inte endast de

traditionella formerna av organiserad brottslighet, utan även brottsliga nätverk som är organiserade på något annat sätt. I allmänhet ska begränsningsgrunden kunna gälla en enskild persons handlande endast i det fall att han eller hon medvetet handlar som en del av en kriminell organisation. Information ska få inhämtas både om organisationens struktur, såsom om de personer som är verksamma där och deras roll i organisationen, och om de brott som organisationen planerar. I sista hand syftar inhämtningen av informationen till att bekämpa den allvarliga brottslighet inom vilken de brott begås som till sin karaktär och klandervärdhet är de allvarligaste. Med stöd av begränsningsgrunden ska det vara möjligt att genom lag föreskriva om befogenheter som ingriper i skyddet för hemfrid och hemligheten av konfidentiella meddelanden. Även om begränsningsgrunden gäller inhämtande av information om brottslighet, ska det i lagstiftningen om befogenheterna föreskrivas om de förutsättningar under vilka användningen av befogenheterna att inhämta information kan riktas mot personer som har anknytning till enskilda kriminella organisationer.

Begränsningsgrunden innehåller både attribut som hänför sig till hur allvarligt hotet är och attribut som hänför sig till hur allvarlig brottsligheten är. Med hot avses i bestämmelsen en skadebringande händelse eller ett skadebringande utvecklingsförlopp som är en följd av allvarlig brottslig verksamhet, men trots detta inte nödvändigtvis förorsakar allvarlig fara för individens eller samhällets säkerhet. Begreppet hot syftar på ett utvecklingsförlopp av osäkrare karaktär än omedelbar fara och till en tidsmässigt avlägsnare skadebringande händelse. När det i begränsningsgrunden förutsätts att det ska vara frågan om ”allvarligt hot” begränsar förutsättningen således tillämpningsområdet till sådana hot vilkas skadebringande utvecklingsförlopp, om de skulle konkretiseras som brott, skulle få exceptionellt allvarliga följder och om vilka information inte kan inhämtas utan att man avstår från att förutsätta att de måste vara frågan om en konkret och specifik brottsmisstanke. Ett hot kan betraktas som allvarligt också på den grunden att det är förknippat med omfattande konsekvenser.

I lagstiftningen om befogenheterna ska som förutsättning för användning av befogenheterna föreskrivas att det finns tillräckliga skäl att anta att det inom organisationen förekommer verksamhet som med fog kan förväntas konkretiseras i allvarliga brott. Således förutsätter begränsningsgrunden att befogenheterna till hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning begränsas uteslutande till de allra allvarligaste hoten och allvarligaste formerna av kriminalitet. Tillämpningsområdet skulle komma att omfatta åtminstone de allvarligaste hoten mot en persons liv, hälsa eller frihet samt hot mot samhällets verksamhet och kollektiva intressen, såsom rättsstaten, demokratin, den offentliga ekonomin och miljön.

Hotet ska även till sin karaktär vara sådant att det hotar individens eller samhällets säkerhet. Motsvarande avgränsning används i gällande 4 mom. i den begränsningsgrund som uttrycks i orden ” vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden”. I grundlagens tolkningspraxis har som brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden betraktats till exempel narkotikabrott, grova våldsbrott, lands- och högförräderibrott, krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och de allvarligare gärningsformerna av allmänfarliga brott, de allvarligaste brott mot friheten samt några grova gärningsformer av terrorism och miljöförstöring (GrUU 26/2025 rd). Begreppet har i allmänhet inte ansetts omfatta brott där föremålet för brottet uteslutande är egendom. På motsvarande sätt kan den nya begränsningsgrunden användas till att inhämta information om brottslighet inom vars ram det med fog kan antas att det på ett organiserat sätt planeras och begås brott av ovan nämnt slag i deras allvarligaste gärningsformer. Det kan vara frågan om till exempel grova våldsbrott, såsom om en sammanslutning som i nätet planerar massmord, eller om ett kriminellt nätverk i vilket det begås grova narkotikabrott, till exempel genom att i stor skala importera och sälja narkotiska medel.

Även en kriminell organisation som har anknytning till lands- eller högförräderibrott eller terrorism ska kunna vara föremål för inhämtning av information. Med stöd av befogenheter om vilka har föreskrivits i lag med stöd av begränsningsgrunden beträffande underrättelseinhämtning i gällande 10 § 4 mom. i grundlagen kan sådan verksamhet även bli föremål för underrättelseinhämtning av myndigheter som utövar civil underrättelseinhämtning, varför det är viktigt att varje myndighets befogenheter regleras exakt i lagstiftningen om befogenheterna.

Nödvändighet ska på motsvarande sätt som hittills enligt 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen vara en förutsättning för att skyddet för hemfrid och skyddet för förtroliga meddelanden ska få begränsas. Detta följer även av de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Nödvändighet innebär att en begränsning är tillåten endast om ett godtagbart syfte (inhämtande av information om sådan brottslighet som avses i bestämmelsen) inte kan uppnås genom metoder som inte innebär ett lika stort intrång i skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden. Nödvändighetskriteriet innebär ett krav på att ingrepp i ovan nämnda grundläggande fri- och rättigheter ska inriktas så exakt som möjligt och vara så begränsade som möjligt. En typisk situation som avses i bestämmelsen är att befogenheterna till informationsinhämtning riktas mot personer som man vet att är engagerade i organiserad brottslig verksamhet. När begränsningen tillåts för inhämtning av information om brottslig verksamhet är begränsningsgrunden inte kopplad till en enskild misstanke om brott, varför det inom ramen för denna begränsningsgrund i och för sig är möjligt att föreskriva om befogenheter att begränsa en persons skydd för hemfrid eller för hemligheten av ett förtroligt meddelande om personen har koppling till den brottslighet som man vill bekämpa, även om personen inte själv skulle vara föremål för en uttrycklig misstanke om brott. Eftersom begränsningen enligt bestämmelsen måste vara nödvändig, bör personens koppling till den brottslighet som man vill bekämpa vara konkret och påvisbar och det måste kunna motiveras varför befogenheterna riktas mot honom eller henne. För att säkerställa detta måste förutsättningarna för tillämpningen av bestämmelsen genom noggrant avgränsade bestämmelser i lag (jfr GrUU 35/2018 rd s. 18 och GrUU 36/2018 rd, s. 20). Betydelse vid bedömningen av begränsningens proportionalitet har bland annat hur nära koppling och vilken art av koppling personen har till den brottsliga verksamhet som ligger till grund för begränsningen (jfr. domen Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016, punkterna 67 och 89; domen Tele2 Sverige, C-203/15 och C-698/15, punkt 119; domen Prokuratuur, C-746/18, punkt 50). Med tanke på proportionalitetsprincipen har det också betydelse hur allvarligt och omfattande ingreppet i den grundläggande fri- och rättigheten skulle vara och, å andra sidan, hur allvarligt det hot är som man försöker avvärja genom att använda befogenheten.

Med stöd av de föreslagna 3 och 4 mom. ska det här efter vara möjligt att genom lag införa bestämmelser om sådana befogenheter för kriminalunderrättelseinhämtning som begränsar skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden. När det i lag föreskrivs om befogenheterna, ska de vara förenade med en hög tillämpningströskel, som ska utformas med beaktande av den i bestämmelsen inskrivna särskilda förutsättningen att begränsningen ska vara nödvändig, de allmänna förutsättningarna för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna som föreskriver att ingreppen ska vara proportionella och kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter ska skyddas, samt den betydelse som skyddet för hemfrid och skyddet för hemligheten av ett förtroligt meddelande har som centrala element i skyddet för privatlivet.

Den nya, i 3 mom. föreslagna begränsningsgrunden gör det möjligt att genom lag införa bestämmelser om befogenheter som ingriper i skyddet för hemfriden. I en sådan lagstiftning måste man kunna motivera nödvändigheten av varje befogenhet och den begränsning som den medför för den grundläggande rättigheten. Enligt den gällande lagstiftningen har polisen olika slags befogenheter i syfte att förhindra och avslöja brott. Befogenheterna har avgränsats och

graderas enligt djupet av ingreppet i skyddet för hemfrid. I lagen har man gjort till exempel täckoperationer och bevisprovokation genom köp möjliga i bostäder, men endast förutsatt att tillträdet till bostaden eller vistelsen där sker med aktiv medverkan av den som använder utrymmet som bostad. Teknisk avlyssning och optisk observation kan riktas mot ett utrymme som används för stadigvarande boende endast om det är nödvändigt för att en polisåtgärd tryggt ska kunna vidtas eller sådan överhängande fara avvärfas som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas. Systematisk observation och förtäckt inhämtande av information är förbjuden i ett utrymme som används för stadigvarande boende. Huruvida det ska föreskrivas om sådana befogenheter för bekämpning av allvarlig brottslighet ska bedömas med hänsyn till bland annat nödvändighets- och proportionalitetsprincipen. Betydelse vid bedömningen har att begränsningen inte är kopplad till någon konkret eller specifik misstanke om brott. Dessutom ska det beaktas till vilken grad begränsningen ingriper i den grundläggande fri- eller rättigheten och om den har konsekvenser även för utomstående, till exempel för familjemedlemmar. Riktade mot ett utrymme som används för boende av permanent natur kan en del av de befogenheter som till sin typ är observation, såsom teknisk avlyssning (bostadsavlyssning) och teknisk observation (i en bostad) anses innebära att särskilt djupt ingrepp i skyddet för hemfrid (jfr LaUB 8/2013 rd s. 4–5), varför det med hänsyn till nödvändighets- och proportionalitetsprincipen kan anses möjligt att i lag föreskriva om befogenheter att använda dem endast om den information som inhämtas med hjälp av dem kan förväntas ha exceptionellt viktig betydelse. Särskilt vid täckoperationer har även kriminalunderrättelseinhämtningskontinuitet och tryggandet av den persons liv och hälsa som inhämtar informationen betydelse vid bedömningen av om användning av befogenheterna kan motiveras.

Den nya i 4 mom. föreslagna begränsningsgrunden gör det möjligt att på motsvarande sätt i lag föreskriva om ingrepp i skyddet för förtroliga meddelanden. Enligt de gällande bestämmelserna har polisen befogenheter att förhindrande och avslöjande av brott använda bland annat teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk avlyssning. Användningen av dessa befogenheter är i lagen bunden till brottsrubriker eller straffskalor. Huruvida det ska föreskrivas om sådana befogenheter för bekämpning av allvarlig brottslighet ska bedömas med hänsyn till bland annat nödvändighets- och proportionalitetsprincipen. Tröskeln för att begränsningen av den grundläggande rättigheten ska vara godtagbar är högre då begränsningen inte är kopplad till någon konkret eller specifik misstanke om brott. Dessutom ska graden av ingreppet i den grundläggande fri- eller rättigheten beaktas. Inte ens bekämpning av allvarlig kriminalitet kan betraktas som ett sådant intresse att det på basis av den skulle vara möjligt att föreskriva om befogenheter som underrättelseinhämtning om datatrafik eller om odifferentierad insamling av uppgifter (jfr domen *Commissioner of An Garda Síochána*, C-140/20, punkterna 56, 63 och 65). Grundlagsutskottet har i samband med att gällande 10 § 4 mom. i grundlagen och underrättelselagstiftningen stiftades konstaterat att 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 följer att ingrepp i meddelandehemligheten måste vara så noga inriktade och avgränsade som möjligt (GrUU 35/2018 rd s. 12). Separat från detta konstaterade utskottet att 10 § 4 mom. i grundlagen inte möjliggör allmän, oriktad och heltäckande övervakning av datatrafiken i underrättelseverksamheten (GrUB 4/2018 rd s. 8). Den föreslagna nya begränsningsgrunden kommer således inte att ge möjlighet att föreskriva om en sådan befogenhet som befogenheten till underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

Nödvändighetskriteriet i bestämmelserna och begränsningsgrundens exceptionella karaktär ska på adekvat sätt beaktas i lagstiftningen om befogenheterna, till exempel genom att för befogenheterna ställa ett motiveringskrav, en tillräckligt hög tröskel för tillämpningen av bestämmelserna eller tillräckligt höga krav på förväntat resultat. I bestämmelser på nivån för

vanlig lag ska föreskrivas om specificering av befogenheterna, förutsättningarna för användning av dem samt om principer som ska iakttas vid användningen av dem. I en sådan reglering av befogenheterna ska även tas hänsyn till de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter samt till internationella människorättsförpliktelser.

Det ska inte vara möjligt att genom lag ge vilken som helst myndighet som sköter uppgifter inom brottsbekämpning befogenheter att inhämta information om allvarligt hot om allvarlig brottslighet, utan informationsinhämtningen ska genom lag kunna uppdras åt de myndigheter som sörjer för bekämpningen av allvarlig brottslighet. Inhämtningen av information om allvarlig brottslighet bör också avgränsas när det gäller för vems bruk uppgifterna får inhämtas. Informationen ska inhämtas för att i ett lagstadgat uppdrag användas av myndigheter som sörjer för bekämpningen av brottslighet som allvarligt hotar en individs eller samhällets säkerhet. Den myndighet som utövar befogenheterna bör ha tillräcklig kännedom om allvarlig brottslighet, användning av hemliga metoder för inhämtning av information och om skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. När det föreskrivs om befogenheter ska det beaktas att det med tanke på effektiv övervakning av kriminalunderrättelseinhämtningen har betydelse hur stor den skara myndigheter är som med stöd av bestämmelserna skulle komma att ha de befogenheter som är förenade med kriminalunderrättelseinhämtning.

Den nya begränsningsgrunden ska kunna tillämpas endast till den del som det är frågan om inhämtning av information om sådan allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. De gällande begränsningsgrunderna, som gäller konkreta och specificerade brott, kommer fortfarande att vara tillämpliga. Med stöd av dem ska det vara möjligt att föreskriva om sådana befogenheter för brottsutredning som gör det möjligt att vidta åtgärder för att förhindra ett konkret och specifikt brott, även om brottet ännu inte har nått stadiet för en fullbordad gärning. Eftersom den föreslagna begränsningsgrunden, som gäller bekämpning av allvarlig brottslighet, gör det möjligt att föreskriva om befogenheter att inhämta information på mindre specificerade och vidare grunder än de gällande begränsningsgrunderna, ska det genom exakta och noggrant avgränsade bestämmelser i vanlig lag föreskrivas om förhållandet mellan kriminalunderrättelsebefogenheter och brottsundersökningsbefogenheter. Det ska inte vara möjligt att genom att använda kriminalunderrättelsebefogenheter kringgå den förutsättning som gäller begränsningsgrunderna vid undersökning av brott, nämligen att befogenheten ska grunda sig på en konkret och specificerad misstanke om brott (jfr (GrUU 99/2022 rd, stycke 12).

När lagarna om befogenheterna för civil och militär underrättelseverksamhet skulle stiftas betonade grundlagsutskottet hur underrättelseverksamhet till sin natur skilde sig från bekämpning av brott och undersökning av brott och ansåg med hänsyn därtill att det särskilt skulle säkerställas att regleringen om underrättelseverksamhet inte skulle öppna möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd och GrUU 26/2025 rd). Den hotbaserade kriminalunderrättelseinhämtningens förhållande till förhindrande och undersökning av brott är inte till alla delar jämförbar med den civila och militära underrättelseverksamhetens förhållande till bekämpning och undersökning av brott, eftersom ett av kriminalunderrättelseverksamhetens syften är att inhämta information för att förhindra brott. Med medverkan av grundlagsutskottet har det i lagen införts bestämmelser om hur överskottsinformation som inhämtats genom sådana hemliga informationsinhämtningsmetoder om vilka bestäms i polislagen och tvångsmedelslagen får användas för förhindrande av brott, riktning av polisens verksamhet och utredning som stöd för att en person är oskyldig. När det gäller utredning av brott är utgångspunkten den att all överskottsinformation som man fått genom användning av ett i och för sig lagligt tvångsmedel inte utan begränsning får användas för utredning av vilket som helst brott. Användning av överskottsinformation kan dock under vissa förutsättningar vara tillåten

i större utsträckning om det är frågan om ett tillräckligt allvarligt brott (GrUU 32/2013 rd och GrUU 35/2018 rd). Det kan anses möjligt att information som inhämtats genom hotrelaterad kriminalunderrättelseinhämtning får användas för avvärjning av kriminellt hot, förhindrande av brott, inriktning av laglighetsstillsynsmyndigheternas verksamhet och som stöd för att visa att en person är oskyldig samt för att avvärja fara och skada, om bestämmelserna som helhet uppfyller proportionalitetsprincipens krav.

När den begränsningsgrund som gäller militär verksamhet och nationell säkerhet infördes i 10 § 4 mom. betonade grundlagsutskottet vikten av starka rättssäkerhetsgarantier samt bred och effektiv tillsyn över utövningen av befogenheterna samt att tillämpningen ska vara avgränsad på lämpligt sätt, eftersom det rör sig om en exceptionell begränsningsgrund som inte bygger på att verksamheten ska vara brottslig och som således blir tillämplig också i fall där det inte går att peka på någon konkret och specificerad misstanke om brott varken i informationsinhämtningsfasen eller i övrigt (GrUB 4/2018 rd, s. 8 samt GrUU 35/2018 rd, s. 30 och GrUU 36/2018 rd, s. 35).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning, som uttrycktes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, ska man vid begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna se till att det finns adekvata rättsskyddsarrangemang (GrUB 25/1994 rd, s. 5). Rättsskyddskravet gör att det är klart att när det genom bestämmelser på nivå av vanlig lag föreskrivs om nya befogenheter, ska det i bestämmelserna sörjas för tillräckliga rättsskydds- och tillsynsarrangemang. Enligt de gällande bestämmelserna förutsätts domstolstillstånd för användning av flera av de hemliga befogenheterna för inhämtning av information på brottsrelaterade grunder eller för inhämtning av underrättelseinformation. Domstolsförfarandet finns för att förhindra missbruk av befogenheterna.

För att tillräckliga rättsskydds- och tillsynsarrangemang ska kunna garanteras, måste i lagstiftningen föreskrivas även om andra till förfarandet kopplade garantier, till exempel skyldighet att underrätta föremålet för informationsinhämtningen, den enskilda individens möjlighet att utnyttja särskilda rättsskyddsmedel och skyldighet att dokumentera användning av befogenheterna samt begränsningar i användningen av den information som inhämtas genom befogenheterna eller andra sådana begränsningar i rätten att inhämta information vilka har som syfte att skydda grundläggande fri- och rättigheter (om källskyddet, se GrUU 30/2025 rd). Ett förhandstillstånd av domstol kan inte ersätta efterhandskontrollen, eftersom den som är föremål för åtgärden inte kan delta i det beslut som fattas på förhand (GrUU 35/2018 rd och GrUU 36/2018 rd). Till den del som ett normalt förfarande med ändringssökande hos domstol till följd av sakens natur inte kommer i fråga, är det nödvändigt att skapa trovärdiga ersättande rättsskyddsgarantier (GrUU 36/2018 rd).

I kriminalunderrättelseverksamheten accentueras behovet att säkerställa fungerande rättssäkerhetsmekanismer samt effektiv och ändamålsenlig tillsyn (GrUU 35/2018 rd s. 13 och GrUU 36/2018 rd s. 14). Detta beror på att den föreslagna grundlagsändringen gör det möjligt att genom lag införa nya slag av myndighetsbefogenheter, men också på att de befogenheter som ändringsförslaget möjliggör till följd av kriminalunderrättelseverksamhetens särdrag kan komma att få annan inriktning än de nuvarande brottsrelaterade hemliga metoderna för underrättelseinhämtning. Även människorättsförpliktelser och Europeiska unionens rättsordning förutsätter effektiv och oberoende tillsyn när befogenheter som innebär ingrepp i skyddet för förtroliga meddelanden används (till exempel Centrum för Rättvisa mot Sverige, 25.5.2021 och Big Brother Watch mot Förenade kungariket, 25.5.2021). När lagar som innehåller nya bestämmelser om befogenheter stiftas, ska det ses till att en effektiv och oberoende laglighetsstillsyn ordnas. För den civila och militära underrättelseverksamhetens vidkommande har en sådan tillsyn ordnats genom att en

underrättelsetillsynsombudsmannainstitution har inrättats. Även kriminalunderrättelseinhämtningen ska förenas med extern, oberoende laglighetstillsyn. De som utövar laglighetstillsyn ska anvisas tillräckliga resurser och starka befogenheter att vid behov ingripa i kriminalunderrättelsemyndigheternas verksamhet för att så skydda individens rättsliga ställning och de grundläggande fri- och rättigheterna samt säkerställa att verksamheten är lagenlig.

Paragrafens 3 mom. föreslås också ändras så att det genom lag ska vara möjligt att föreskriva om nödvändiga åtgärder som sträcker sig till området för hemfriden även för inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Den nya begränsningsgrunden ska vara motsvarande som den som redan finns i paragrafens 4 mom. och är avsedd att tolkas på samma sätt (se RP 198/2017 rd. s. 35–40, GrUB 4/2018 rd). Med militär verksamhet avses i bestämmelsen således militärt organiserade truppers verksamhet eller verksamhet i anslutning till militära maktmedel, såsom beväpning och militärmateriel, eller annan med dessa jämförbar verksamhet som bedrivs av trupper som använder sig av militär styrka. Det kan vara frågan om både statlig och icke-statlig verksamhet (se RP 198/2017 rd s. 35–36). Inhämtningen av information omfattar kartläggning och övervakning av externa militära åtgärder som riktar sig mot Finland (RP 198/2017 rd s. 36). Det handlar till exempel om att följa utvecklingen av den militära verksamhet som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö i syfte att skapa en lägesbild. Uttrycket omfattar bland annat kontinuerlig informationsinhämtning om utvecklingen av andra länders militära kapacitet samt informationsinhämtning om utländsk militär underrättelseverksamhet som riktar sig mot Finlands försvar. Med nationell säkerhet hänvisas i bestämmelsen i sista hand till ett yttre hot om våld som omedelbart eller indirekt riktas mot den kollektiva säkerheten hos människorna som omfattas av statens jurisdiktion. Ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten är typiskt sett en sådan allmänfarlig och därtill ansluten verksamhet som hotar en stor och oförutsebar, slumpmässigt bestämd människogrups liv eller hälsa. Härmed avses till exempel annan verksamhet i anslutning till terrorism, våldbejakande radikalisering, massförstörelsevapen eller äventyrande av internationell fred och säkerhet (se RP 198/2017 rd. s. 36). I den gällande lagstiftningen har som hot mot nationell säkerhet dessutom klassats bland annat utländsk underrättelseverksamhet, en främmande stats verksamhet som kan orsaka skada för Finlands internationella relationer, ekonomiska intressen eller andra viktiga intressen samt internationell organiserad brottslighet som allvarligt hotar den demokratiska samhällsordningen (5 a kap. 3 § (872/2011) i polislagen).

Med stöd av den ändrade bestämmelsen ska det i fortsättningen vara möjligt att föreskriva om befogenheter för civil eller militär underrättelseinhämtning som begränsar skyddet för hemfrid. Befogenheterna kan vara befogenheter att i utrymmen som används för boende av permanent natur utföra täckoperationer eller platsspecifik underrättelseinhämtning, teknisk avlyssning, optisk observation eller teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, installation av anordningar, metoder eller programvara som används för teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd). När det i lag föreskrivs om befogenheterna, ska de vara förenade med en hög tillämpningströskel, som ska utformas med beaktande av den i bestämmelsen inskrivna särskilda förutsättningen att begränsningen ska vara nödvändig, de allmänna förutsättningarna för ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna som föreskriver att ingreppen ska vara proportionella och kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheter ska skyddas, samt den betydelse som skyddet för hemfrid och skyddet för hemligheten av ett förtroligt meddelande har som centrala element i skyddet för privatlivet. Riktade mot ett utrymme som används för boende av permanent natur kan en del av de befogenheter som till sin typ är observation, såsom teknisk avlyssning (bostadsavlyssning) och teknisk observation (i en bostad) anses innebära ett särskilt djupt ingrepp i skyddet för hemfrid (jfr LaUB 8/2013 rd s.

4–5), varför det med hänsyn till nödvändighets- och proportionalitetsprincipen kan anses möjligt att i lag föreskriva om befogenheter att använda dem endast om den information som inhämtas med hjälp av dem kan förväntas ha exceptionellt viktig betydelse. Särskilt vid täckoperationer har även kriminalunderrättelseinhämtningens kontinuitet och trygghet av den persons liv och hälsa som inhämtar informationen betydelse vid bedömningen av om användning av befogenheterna kan motiveras. När det gäller nationell säkerhet ska hänsyn också tas till förutsättningen i bestämmelsen om att hotet ska vara allvarligt.

Vid tolkningen av begränsningsgrunden ska beaktas vad det i förarbetena till motsvarande begränsningsgrund i 4 mom. (RP 198/2017 rd, s. 35–40, GrUB 4/2018 rd) och tolkningspraxis (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd) har konstaterats om bland annat begränsningens nödvändighet, rättsskyddsmekanismer och tillsyn. Motsvarande rättsskyddsarrangemang ska fogas också till de befogenheter om vilka föreskrivs inom ramen för den föreslagna begränsningsgrunden. I den gällande underrättelselagstiftningen ingår bestämmelser om bland annat förhandstillståndsförfarande i domstol, oberoende extern tillsyn och parlamentarisk tillsyn.

Att göra det möjligt att använda befogenheter för underrättelseinhämtning inom ett område som skyddas för hemfrid bedöms vara nödvändigt för att inhämta information om militär verksamhet och annan sådan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten, eftersom de begränsningar som gäller utrymmen som används för boende av permanent natur gör det möjligt att i privata utrymmen planera och förbereda verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten samt där förvara redskap och material som behövs för utförandet av gärningen. I motsats till verksamhet som sker på allmän plats gör begränsningarna det möjligt för innehavaren av ett privat utrymme att kontrollera att utomstående inte kan observera vad som händer där. Om det inte är möjligt att i utrymmen som skyddas av hemfrid inhämta information om militär verksamhet och verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten, innebär detta att åtgärder som hänför sig till förberedelse och genomförande av sådan verksamhet sannolikt vidtas i utrymmen som skyddas av hemfrid, utom räckhåll för informationsinhämtningsmetoderna. Den föreslagna begränsningsgrunden har betydelse även med tanke på säkerheten för tjänsteinnehavare i täckoperationer och för informationskällor som stöder myndigheternas verksamhet.

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt.

9 Förhållande till andra propositioner

Som en del av en översyn av bestämmelserna om kriminalunderrättelseverksamhet bereds vid inrikesministeriet en proposition med förslag till sådana kriminalunderrättelsebefogenheter för polisen som innebär ingrepp i skyddet för hemfrid och skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden. Ett godkännande av lagförslagen i den propositionen förutsätter att grundlagen ändras så som det föreslås i denna proposition. Inrikesministeriet bereder också en lagreform om ändring av lagstiftningen om civil underrättelseverksamhet och översyn av 7 kap. i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Lagreformen genomförs stegvis. Det sista skedet omfattar beredning av lagförslag genom vilka det ska bli möjligt att inom ramen för bestämmelserna i grundlagen rikta metoder för underrättelseinhämtning till utrymmen som skyddas av hemfrid. Samtidigt bereds ändringar i bestämmelserna om militär underrättelseverksamhet.

10 Lagstiftningsordning

Propositionen gäller ändring av grundlagen. Den ska därför behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen.

Riksdagens grundlagsutskott har konstaterat att en bedömning av huruvida grundlagen behöver ändras måste utgå från att grundlagen ska vara relativt beständig. Grundlagen ligger till grund för statsordningen och rättsordningen och bör därför inte kontinuerligt ändras. Det gäller att vara återhållsam med ändringar i grundlagen. Man får inte börja ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en riktig bild av systemet för statligt maktutövande och grunderna för en enskild persons rättsliga. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utifrån en bred debatt i strävan efter samsyn (GrUB 4/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2006 rd, s. 2–3, GrUB 5/2005 rd, s. 2/I).

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

Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status ansett att det är viktigt att ändringar i texten i grundlagen behandlas enligt huvudregeln, det vill säga i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom., där förslaget förklaras brådskande, bör enligt utskottet inte användas om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 6). Utskottet har också sett det som mycket viktigt att den brådskande behandlingsordningen inte utnyttjas annat än i tvingande situationer och att behandlingen av grundlagsändringar sker i normal ordning också i praktiken (GrUB 10/2006 rd, s. 6). Förfarandet enligt 73 § 1 mom. i grundlagen möjliggör offentlig debatt om grundlagsändringar inför normala riksdagsval, så att väljarna genom att använda sin rösträtt får delta i förfarandet för att ändra grundlagen (GrUB 4/2018 rd).

Att brådskande förfarande är exceptionellt framhävs enligt grundlagsutskottet i och för sig av det höga kravet på kvalificerad majoritet. Brådskande förfarande kan inte tillämpas om det i riksdagen inte råder en bred samsyn på behovet av och innehållet i grundlagsändringen (GrUB 4/2018 rd). I sitt betänkande med anledning av förslaget till ändring av 10 § i grundlagen ansåg grundlagsutskottet att med beaktande av det som står i propositionen, utlåtandena från de andra utskotten och övriga sakkunnigutredningar som grundlagsutskottet fått kunde man tänka sig att det nu undantagsvis fanns ett trängande behov av att tillämpa brådskande förfarande. Grundlagsutskottet drog slutsatsen att det inte fanns något absolut konstitutionellt hinder för att undantagsvis behandla undantagslagen och preciseringar av den i brådskande ordning enligt 73 § 2 mom. i grundlagen, om kravet på fem sjättedelar av de avgivna rösterna uppfylldes i enlighet med bestämmelsen. Trots detta framlade grundlagsutskottet inte något förslag enligt 53 § 5 mom. i riksdagens arbetsordning om att förklara lagförslaget brådskande. Enligt utskottets betänkande understryker detta kombinerat med utskottets tidigare praxis att normalt förfarande enligt 73 § 1 mom. i grundlagen härefter tillämpas när grundlagen ska ändras, vilket är huvudregeln enligt utskottets vedertagna praxis (GrUB 4/2018 rd). Riksdagens plenum godkände slutligen propositionen (RP 198/2017 rd) i brådskande ordning.

Säkerhetsmiljön i Finland började under 2010-talet försämrats och denna utveckling har därefter kontinuerligt fortsatt. Inverkande faktorer behandlades redan i ovan nämnda proposition av regeringen i ljuset av de utvecklingsförlopp som då kunde skönjas. Därefter har situationen försämrats snabbt och på många olika områden. Rysslands anfall på Ukraina har haft fundamentala verkningar för Finland och dess närområden och för deras säkerhet. Dessutom försvagar den senaste tidens snabba och oförutsebara förändringar i den globala säkerhetsmiljön långvarigt vår säkerhetsmiljö på ett sätt som betonar betydelsen av nationell beredskap och handlingsförmåga.

Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (Statsrådets publikationer 2044:33) bedrivs Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i en allvarlig och svårförutsägbar omvärld. Till de traditionella militära hoten har lagts hotet om hybridpåverkan och bredspektrig påverkan, vilka behandlas bland annat i Statsrådets försvarsredogörelse (Försvarsministeriets publikationer 2024:5). Sedan redogörelserna publicerades har den finska säkerhetsmiljön snabbt fortsatt att försämrats och osäkerheten och oberäkneligheten i anslutning till detta har ökat synnerligen kraftigt. De snabba och branta förändringarna i det internationella säkerhetsläget och den ständiga osäkerhet som är förknippad med dem skapar möjligheter för såväl statliga som icke-statliga hotgenererande aktörer att utnyttja dem för verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. I denna verksamhet är det möjligt att på bred front och planmässigt använda sig av att det finns områden som inte omfattas av lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning.

Hybridpåverkan, bredspektrig påverkan samt ökningen av säkerhetsmiljöns allmänna oberäknelighet kräver också att det inte mellan uppgiftsområdet för de civila och militära underrättelsemyndigheterna och uppgiftsområdet för myndigheterna för inre säkerhet uppstår luckor som fientliga krafter kan utnyttja. Genom att göra hotbaserad underrättelseinhämtning möjlig genom lagförbehåll i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen, kan det om myndigheternas befogenheter föreskrivas på ett sådant sätt att i kritiska beröringspunkter myndigheternas uppgiftsområden på ett behärskat och med tanke på den totala säkerheten optimalt sätt överlappar varandra och så svarar på de ovan beskrivna, redan inträffade, pågående och förutsebara förändringarna i verksamhetsmiljön.

På motsvarande sätt som den allmänna säkerhetssituationen har situationen i fråga om organiserad och annan allvarligare brottslighet utvecklats och står i beråd att snabbt utvecklas i sämre riktning. Bakgrunden till denna förändring är särskilt den att den allvarliga brottslighetens internationalisering har medfört en ökning av den organiserade brottsligheten och gjort våldsamma beteendemodeller allmännare. Man bedömer att den organiserade brottsligheten i framtiden kommer att vara allt svårare att identifiera, nätverksbaserad, multinationell och yrkesmässig. Det har också påpekats att såväl internationella som nationella grupper inom organiserad brottslighet samt gatugång fortsätter att rekrytera ungdomar för bland annat vapenvåldsdåd. Samtidigt minskar den i Finland verksamma organiserade brottslighetens ”avstånd” till internationella aktörer och den internationella organiserade brottslighetens know-how och dess kontakter är lättare och snabbare tillgängliga än tidigare.

Förändringen har observerats vara mycket snabb och olika icke-önskade internationella utvecklingsförlopp kommer antagligen att nå Finland snabbare än tidigare. Situationen i de andra nordiska länderna har visat hur viktigt det är att försöka bekämpa skadliga utvecklingsförlopp redan på förhand, då sannolikheten att lyckas är betydligt högre än i ett senare skede.

I de fenomen som behöver bekämpas kan det vara frågan om nya sätt att begå brott, nya synnerligen farliga narkotiska medel eller till exempel om att de internationella kriminella

organisationer som anses vara de allra farligaste har verksamhet som sträcker sig till Finland. När de nyaste skadligaste kriminella företeelserna når Finland, väntas de ha en snabb och betydande inverkan på brottsläget och dessutom ha direkta konsekvenser för den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom försämras även utomståendes säkerhet genom till exempel beställda våldsbrott och genom att det blir allt vanligare att brott begås med användning av extremt våld.

Även om den så kallade dolda brottsligheten förmodas vara stor, har den senaste tidens utveckling i den brottslighet som kommit i dagen visat att stora förändringar i allvarlig brottslighet kan ske mycket snabbt. När situationen snabbt ändras, kan de metoder för inhämtning av information som polis- och tvångsmedelslagen erbjuder typiskt användas först reaktivt, efter att fenomenen redan har nått Finland. Möjligheter att inhämta information redan i ett tidigare skede skulle generera mer täckande information, som kunde användas i planeringen och realiseringen av bekämpningsåtgärder, vilket naturligtvis skulle öka samhällets möjligheter att skydda sig mot de mest skadliga nya brottsliga fenomenen.

Den kraftiga försämringen av den finländska säkerhetssituationen och behovet att ha beredskap med tanke på verksamhet som hotar Finlands nationella säkerhet är enligt regeringen en sådan exceptionell situation att det kan påvisas ett trängande behov att i brådskande ordning ändra grundlagen. På motsvarande sätt bildar de redan inträffade och förutsebara förändringarna i brottsläget ett sådant hot mot individens och samhällets säkerhet att det är nödvändigt att grundlagen i brådskande ordning ändras på det sätt som nu föreslås.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 10 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § grundlagen, *ändras* i Finlands grundlag 10 § 2–4 mom., av dem 10 § 3 och 4 mom. sådana de lyder i lag 817/2018, som följer:

10 §

Skydd för privatlivet

Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar.

Genom lag kan föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas, för att brott skall kunna förhindras och utredas, för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet och för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt vid förhindrande och utredande av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden samt för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet och för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 16 april 2026

Statsminister

Petteri Orpo

Justitieminister Leena Meri

Lag

om ändring av 10 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § grundlagen, ändras i Finlands grundlag 10 § 2–4 mom., av dem 10 § 3 och 4 mom. sådana de lyder i lag 817/2018, som följer:

Gällande lydelse

10 §

Skydd för privatlivet

Föreslagen lydelse

10 §

Skydd för privatlivet

Brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar.

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

Genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar.

Genom lag kan föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas, *för att brott skall kunna förhindras och utredas, för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet och för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.*

Genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga *vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt vid förhindrande och utredande* av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden *samt för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet och för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

