

Revidering av 10 § i grundlagen

Arbetsgruppens betänkande



Revidering av 10 § i grundlagen

Arbetsgruppens betänkande

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Justitieministeriet

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-410-7

ISSN pdf: 2490-1172

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2026

Revidering av 10 § i grundlagen Arbetsgruppens betänkande

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2026:9		Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet		
Utarbetad av	Justitieministeriet		
Språk	finska	Sidantal	115
Referat			
Justitieministeriet tillsatte den 23 december 2024 en arbetsgrupp med uppgift att bereda behövliga ändringar i 10 § i grundlagen med beaktande av behoven i anslutning till civil och militär underrättelseinhämtning och kriminalunderrättelseinhämtning, EU-lagstiftning, nya former av allvarlig brottslighet och den tekniska utvecklingen. Arbetsgruppen föreslår att 10 § 2 mom. i grundlagen ändras så att det i momentet föreskrivs om att hemligheten i fråga om alla förtroliga meddelanden är okränkbar. Det föreslås att ordalydelsen i 10 § 3 och 4 mom. ändras så att uttrycket "för att brott ska kunna förhindras och utredas" används i båda momenten. Dessutom föreslås det att 10 § 3 och 4 mom. ändras så att det blir möjligt att begränsa skyddet för hemfriden och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i syfte att inhämta information för att avvärja allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Det föreslås också att till 10 § 3 mom. fogas en begränsningsgrund som motsvarar det nuvarande 10 § 4 mom. och som gör det möjligt att begränsa skyddet för hemfriden för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.			
Nyckelord	grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter, underrättelseinhämtning, brottslighet, privatliv, hemfrid		
ISBN PDF	978-952-400-410-7	ISSN PDF	2490-1172
Ärendenummer	VN/26633/2024	Projektnummer	OM067:00/2024
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-515-9		

Perustuslain 10 §:n tarkistaminen
Työryhmän mietintö

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2026:9		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Yhteisötekijä	Oikeusministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	115

Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti 23.12.2024 työryhmän valmistelemaan tarpeelliset muutokset perustuslain 10 §:ään ottaen huomioon rikos-, siviili- ja sotilastiedusteluun sekä EU-lainsäädäntöön, vakavan rikollisuuden uusiin muotoihin ja teknologiseen kehitykseen liittyvät tarpeet.

Työryhmä ehdottaa perustuslain 10 §:n 2 momenttia muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin yleisesti kaiken luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta. Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttien sanamuodot ehdotetaan muutettavaksi siten, että molemmissa momenteissa käytetään ilmaisua "rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi". Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentteja ehdotetaan muutettavan lisäksi siten, että niissä mahdollistetaan rajoitus tiedon hankkimiseksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi 3 momenttiin lisättäisiin nykyistä 4 momenttia vastaava rajoitusperuste, joka mahdollistaisi kotirauhan suojan rajoittamisen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Asiasanat perusoikeudet, ihmisoikeudet, tiedustelu, rikollisuus, yksityiselämä, kotirauha

ISBN PDF	978-952-400-410-7	ISSN PDF	2490-1172
Asianumero	VN/26633/2024	Hankenumero	OM067:00/2024

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-515-9>

Amending Section 10 of the Constitution

Working group report

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2026:9	Subject	Memorandums and statements
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Group author	Ministry of Justice, Finland	
Language	Finnish	Pages 115

Abstract

On 23 December 2024, the Ministry of Justice appointed a working group to prepare the necessary amendments to section 10 of the Constitution, taking into account the needs related to criminal, civilian and military intelligence, EU legislation, new forms of serious crime and technological development.

The working group proposes that section 10, subsection 2 of the Constitution be amended so that it would lay down a general provision on the inviolability of the secrecy of all confidential communications. The working group also proposes that the wording of subsections 3 and 4 of section 10 be amended so that the expression 'for preventing and investigating criminal offences' would be used in both subsections. In addition, it is proposed that subsections 3 and 4 be amended so that they would allow restricting the secrecy of communications or the right to domestic privacy to collect intelligence for the purpose of combating serious crime that poses a serious threat to the security of the individual or society. Furthermore, a similar restriction ground as is laid down in the current subsection 4 would be added to subsection 3, allowing a restriction to the right to domestic privacy for the purpose of collecting intelligence on military activities or on other such activities that pose a serious threat to national security.

Keywords fundamental rights, human rights, intelligence, crime, private life, domestic privacy

ISBN PDF	978-952-400-410-7	ISSN PDF	2490-1172
Reference number	VN/26633/2024	Project number	OM067:00/2024

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-515-9>

Innehåll

Till justitieministeriet	8
Propositionens huvudsakliga innehåll	10
1 Bakgrund och beredning	11
1.1 Bakgrund.....	11
1.2 Beredning.....	13
2 Nuläge och bedömning av nuläget	15
2.1 Hemligheten av förtroliga meddelanden och skyddet för hemfrid enligt grundlagen.....	15
2.2 Internationella överenskommelser och EU-lagstiftning.....	17
2.2.1 Konventioner om mänskliga rättigheter	17
2.2.1.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna	17
2.2.1.2 Skyddet för förtrolig kommunikation	17
2.2.1.3 Skyddet för hemfrid	21
2.2.1.4 Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter	24
2.2.2 Europeiska unionens rättspraxis	25
2.2.2.1 Tillämpningen av EU-rätten och EU:s grundläggande rättigheter	25
2.2.2.2 Skyddet för hemlighet i fråga om förtroliga meddelanden i EU-rätten	28
2.2.2.3 Skyddet för hemfrid i unionsrätten.....	32
2.3 Den teknologiska utvecklingens inverkan på skyddet för privatliv.....	33
2.4 Begränsning av skyddet för privatliv för utredning och undersökning av brott	35
2.5 Hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet	38
2.5.1 Förändringarna i brottslighet och verksamhetsmiljö	38
2.5.1.1 Allmänna drag i förändringen av verksamhetsmiljön.....	38
2.5.1.2 Organiserad brottslighet.....	39
2.5.1.3 Hot mot kritisk infrastruktur och hybridverksamhet	42
2.5.1.4 Riktat våld	43
2.5.1.5 Hot från allvarlig brottslighet mot allmän ordning och säkerhet	44
2.5.1.6 Påverkan på myndigheter.....	44
2.5.2 Bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information	45
2.5.3 Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis.....	49
2.5.3.1 Brottens karaktär och hur allvarliga de är	49
2.5.3.2 Informationsinhämtningens personliga dimension.....	50
2.5.3.3 Kontroll.....	52
2.5.4 Bedömning av nuläget	53

2.6	Användning av underrättelsebefogenheter i utrymmen som används för stadigvarande boende	56
2.6.1	Bakgrund	56
2.6.2	Skydd för hemfrid och underrättelseinhämtningsbefogenheter	57
2.6.3	Regleringen av underrättelseverksamhet	60
2.6.4	Bedömning av nuläget	64
3	Målsättning	69
4	Förslagen och deras konsekvenser	70
4.1	De viktigaste förslagen	70
4.2	De huvudsakliga konsekvenserna	70
5	Alternativa handlingsvägar	73
5.1	Handlingsalternativen och deras konsekvenser	73
5.2	Lagstiftning och handlingsmodeller i andra länder	77
5.2.1	Sverige	77
5.2.2	Norge	78
5.2.3	Danmark	80
5.2.4	Tyskland	81
5.2.5	Frankrike	84
5.2.6	Nederländerna	85
6	Remissvar	88
7	Specialmotivering	89
8	Ikraftträdande	100
9	Förhållande till andra propositioner	101
10	Lagstiftningsordning	102
	Lagförslag	104
	Parallelltext	105
	Bilagor	107
	Bilaga 1. Arbetsgruppens promemoria 28.11.2025	107

TILL JUSTITIEMINISTERIET

Den 23 december 2024 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgift att bereda behövliga ändringar i 10 § i grundlagen med beaktande av behoven i anslutning till civil och militär underrättelseinhämtning och kriminalunderrättelseinhämtning, EU-lagstiftning, nya former av allvarlig brottslighet och den tekniska utvecklingen.

Arbetsgruppen skulle rapportera om hur dess arbete framskrider till en parlamentarisk styrgrupp som tillsattes separat. Arbetsgruppen samarbetade i den mån det behövdes med de arbetsgrupper som hade tillsatts av inrikesministeriet och försvarsministeriet och som bereder lagstiftning om kriminal-, civil och militär underrättelseinhämtning.

Arbetsgruppen skulle utarbeta sitt förslag i form av en regeringsproposition.

Arbetsgruppen bestod av följande:

Ordförande

Johanna Suurpää, överdirektör, justitieministeriet

Medlemmar

Timo Makkonen, enhetschef, justitieministeriet

Niklas Vainio, lagstiftningsråd, ersättare

Heidi Aliranta, ledande sakkunnig, inrikesministeriet

Johanna Hakala, regeringsråd, ersättare

Kosti Honkanen, äldre regeringssekreterare, försvarsministeriet

Jenni Herrala, lagstiftningsråd, ersättare

Pauliina Penttilä, specialsakkunnig, kommunikationsministeriet

Veikko Vauhkonen, regeringssekreterare, ersättare

Permanent sakkunniga

Sakari Melander, professor, Helsingfors universitet

Anu Mutanen, biträdande professor, Tammerfors universitet

Janne Salminen, professor, Åbo universitet (t.o.m. den 31 augusti 2025)

Sekretariat

Niklas Vainio, lagstiftningsråd, justitieministeriet

Liisa Leppävirta, lagstiftningsråd, justitieministeriet

Ilona Sekiguchi, specialsakkunnig, justitieministeriet (fr.o.m. den 1 maj 2025)

Heidi Aliranta, ledande sakkunnig, inrikesministeriet

Arbetsgruppen har sammanträtt 14 gånger.

Arbetsgruppen föreslår att 10 § 2 mom. i grundlagen ändras så att det i momentet föreskrivs om att hemligheten i fråga om alla förtroliga meddelanden är okränkbar. Det föreslås att ordalydelsen i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ändras så att uttrycket "för att brott ska kunna förhindras och utredas" används i båda momenten. Dessutom föreslås det att 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ändras så att det blir möjligt att begränsa skyddet för hemfriden och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i syfte att inhämta information för att avvärja allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Det föreslås också att till 10 § 3 mom. fogas en begränsningsgrund som motsvarar det nuvarande 10 § 4 mom. och som gör det möjligt att begränsa skyddet för hemfriden för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Efter att ha färdigställt sitt betänkande överlämnar arbetsgruppen högaktningsfullt sitt betänkande till justitieministeriet.

Helsingfors den 28 november 2025

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att Finlands grundlag ska ändras.

I lagförslaget föreslås att 10 § i grundlagen ska ge möjlighet till ingrepp i skyddet för hemfrid och skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden när det är nödvändigt för att inhämta information för bekämpning av 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. Preciseringsringar föreslås av ordalydelserna i grundlagens bestämmelser om att hemligheten av förtroliga meddelanden är okränkbar samt om ingrepp för utredning och undersökning av brott.

Syftet med propositionen är att revidera bestämmelserna i grundlagen så att de förändringar som har skett i brottsligheten och säkerhetsmiljön beaktas och det blir möjligt att genom lag införa bestämmelser om befogenheter att bedriva hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet och underrättelseverksamhet som ingriper i skyddet för hemfrid. Dessutom uppmärksammas kommunikationsteknikens utveckling och ordalydelsen i paragrafen revideras till att motsvara förändringarna i grundlagens tolkningspraxis.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering bedömer regeringen behovet av preciseringar i grundlagen för att göra en effektiv kriminalunderrättelseinhämtning möjlig. Enligt regeringsprogrammet "görs det en bedömning av om underrättelsebefogenheterna ska utvidgas till utrymmen som används för boende av permanent natur".

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Finlands grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000 (731/1999). Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna infördes i sakligt hänseende i grundlagen i den form som de ingick i II kap. i Regeringsformen för Finland enligt 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 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 preciseringsåtgärder 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 grövsta 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 hemfridsskydd 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 hemfridsskydd 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 hemfridsskydd 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. 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 och den varar högst till utgången av mandatperioden för Petteri Orpos regering.

Den parlamentariska arbetsgruppen har under sitt arbete hört riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, justitiekanslern i statsrådet Janne Salminen, underrättelsetillsynsombudsmannen Kimmo Hakonen, professor Sakari Melander, professor Tuomas Ojanen, professor Janne Salminen, professor Veli-Pekka Viljanen, biträdande professor Anu Mutanen samt experter från kommunikationsministeriet, centralkriminalpolisen, Polisstyrelsen, skyddspolisen och Försvarsmaktens huvudstab.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Hemligheten av förtroliga meddelanden 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 den paragrafen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar.

Termen privatliv kan förstås som 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 inte bara att staten 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 ovillkorliga, 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 möjligheter 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 underrättelselagarna stiftades. Då överfördes bestämmelserna om begränsningen av hemligheten av 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 individens 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.

Rättigheten enligt artikel 8 i Europakonventionen är ändå inte obegränsad. Myndigheterna får nämligen inskränka rättigheten på de villkor som nämns i artikel 8.2. Inskränkningar 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 välbefinnande 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, 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 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 ingripande 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 fallen 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 observationen, karaktären av de brott i fråga om vilka observation kan bli aktuellt, hur länge observationen kan fortgå, metoden för rapportering om konversationer som stått under observation, 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).

Kravet på att en begränsning av meddelandehemligheten ska vara nödvändig innehåller tre centrala delar. Det ska finnas ett vägande samhälleligt behov (pressing social need) av en begränsning, ingrepp och eftersträvt godtagbara mål ska stå i rätt proportion till varandra (reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim) och ingreppen ska ha tillräckliga och godtagbara motiveringar. I de fall som gällt underrättelseinhämtning har Europadomstolen ofta granskat lagenligheten och begränsningarnas 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 hurudan 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).

När befogenheterna har gällt brott, har enligt Europadomstolens rättspraxis kravet att rättsregler som innebär ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheter ska vara förutsebara betytt att föremålet för befogenheterna har definierats tillräckligt exakt samt att det brott som ligger till grund för befogenheterna har varit 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 väl-motiverade fall. Modeller där myndigheterna har för stor prövningsrätt riskerar enligt Europadomstolens åsikt alltid att utsättas för missbruk och är således inte förenliga med kraven i Europakonventionen. (Szabó och Vissy mot Ungern, 12.1.2016.)

I fallet Zakharov 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.)

Europadomstolen har också fäst sig vid hurdana system man haft för övervakning av hemliga informationsinhämtningsmetoder. I synnerhet effektiv övervakning och oberoende tillsynsorgan har blivit viktiga krav. Övervakningens effektivitet har med sig frågor om tillsynsmyndigheternas rätt till information, tillgången till rättsmedel och huruvida de som blivit föremål för underrättelseinhämtning i efterhand har underrättats 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 fråga efteråt informeras om hur han eller hon har blivit föremål för informationsinhämtning. (Se Ekimdzhiev 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 Ekimdzhiev 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 övervakning inte ansetts uppfyllt till exempel om systemet har varit sådant att övervakaren har stått i ett nära förhållande till den verkställande makten. Även en alltför nära politisk koppling är ett tecken på att ett övervakningssystem 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 anförs av en domare, eftersom rättslig övervakning är den bästa garantin för oberoende, opartiskhet och felfritt förfarande. Domstolen har också konstaterat att det har betydelse för skyddet av demokratin att parlamentet deltar i övervakningen av befogenheterna till hemlig informationsinhämtning. (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 stadigvarande bostad, det vill säga en fysiskt definierbar plats, där privatliv och familjeliv lev (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 ingår även till exempel ett kontor eller en annan affärslokal i begreppet. Såväl en enskild yrkesutövers affärslokal (Niemietz 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 skyddet enligt art. 8 vara tillåtna i vidare utsträckning än annars (Niemietz mot Tyskland, 16.12.1992). Även en advokats affärsutrymmen kan omfattas av skyddet för ett hem (Petri Sallinen m.fl. mot Finland, 27.9.2005; Niemietz 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; Niemietz 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 nationell rätt 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; Vasylchuk mot Ukraina, 13.6.2013, punkt 83; McLeod mot Förenade kungariket, 23.9.1998). Europakonventionen förutsätter 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 Vasylchuk 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 (Keslassy 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 rättskyddet i anslutning till husrannsakan är 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; Işıldak 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 nonchalering 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 övervakning i efterhand ska vara godtagbar förutsätts det att en effektiv rättslig övervakning 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 övervakning av en rättslig myndighet har ansetts strida mot artikel 8 (Varga mot Rumänien, 1.4.2008).

Tillräckliga garantier ska finnas med också när husrannsakan verkställs i begynnelsestadiet av en straffrättslig process, såsom vid en polisundersökning som utförs före förundersökningen. 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 förhandsövervakning inte hade utförts, klaganden inte hade varit närvarande under husrannsakan och någon omedelbar kontroll av domstol inte hade genomförts i efterhand.

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 är det flera med förhållandena i fallet samt med processuella garantier förknippade omständigheter som kommer till övervägande. Av avgörande betydelse vid bedömningen är om det har funnits ett tvingande samhälleligt behov av ingreppet, 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 eftersträfvade syftet har Europadomstolen tagit hänsyn till bland annat hur allvarligt brottet varit, på vilket sätt och under vilka förhållanden beslutet om ingreppet har fattats och i synnerhet det bevismaterial som då har funnits tillgängligt, innehållet i husrannsakningsbeslutet och dess räckvidd, karaktären av de lokalteter som varit föremål för husrannsakan, vilka garantier som säkerställer att åtgärden håller sig inom rimliga gränser samt husrannsakans 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 husrannsaktionsbeslut 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). För ingreppets nödvändighet har det ansetts ha betydelse att det utan ingreppet skulle vara 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). För 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).

När det gäller hur allvarligt brottet har varit har Europadomstolen ur denna synpunkt utvärderat bland annat penningtvätts- 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 var formulerat så att det hade en ganska vid räckvidd, men att bekämpning av terrorism och en brådskande situation kan legitimera att villkoren för rannsakan är vidare vad som annars hade varit möjligt. I sådana fall bör polisen tillåtas en aning större 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.

FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, som övervakar genomförandet av MP-konventionen, har tagit ställning till tolkningen av konventionens artikel 17 om integritetsskydd. 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 överensstämma med bestämmelserna i och syftet med MP-konventionen och att de i varje enskilt fall ska vara skäliga. 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.

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)).

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; dom Kadi och Al Barakaat, C-402/05 och C-415/04 P, punkterna 281–285; dom 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 Vărașu, 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 som gäller ärendet. 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, C-617/10, 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 utesluta tillämpningsområdet för EU-rätten på grundvalen av undantaget i fråga om 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; dom *Insinööritoimisto InsTiimi Oy*, C-615/10, punkt 35; dom 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 personers 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, tullen 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 lokaliseringssuppgifter 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 generallinė 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 lag-enlig 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” ersatt ordet ”korrespondens” 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 nära 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 begränsningarna 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 måste en lagstiftning som tillåter myndigheterna generell åtkomst till innehållet i elektroniska kommunikationer 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 samtliga 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 har 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 lokaler 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, samhällelig växelverkan och ekonomisk verksamhet. Olika slags elektroniska kommunikationsmedel, såsom samtal, 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 på 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 av 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 utlåtandep Praxis har som förtroliga meddelanden behandlats bland annat ett e-postmeddelande 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 omfattande skydd (Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge, 14.3.2013)

Det primära syftet med grundlagens bestämmelser om hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är att innehållet i meddelanden som är avsedda att vara förtroliga skyddas mot utomstående. Grundlagen tryggar vars och ens rätt till förtrolig kommunikation utan att utomstående på ett obehörigt sätt kan få vetskap om innehållet i de förtroliga meddelanden som en person har sänt eller som har adresserats till personen. Bestämmelsen tryggar 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 förtroliga meddelanden (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 fästa vikt också vid hur betydelsefulla begränsningarna är (GrUU 18/2014 rd och GrUU 62/2024 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 krypteringssätt. 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 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 för 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 och 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 utsträckte sig till andra undersökningar som utsträcker 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 relativt 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 hemfridskyddet är godtagbar ”i syfte att utreda brott”, 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).

Utskottet har i och för sig redan mycket snart efter reformen av de grundläggande rättigheterna ansett 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 uppdagas att ett brott har begåtts. Detta kan i sin tur kräva att man på förhand bereder sig för 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 ”i syfte att utreda brott” 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 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 utlåtandep Praxis ansett att inspektionsrätten genom vanlig lag har kunnat sammankopplas också med 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 allvarigare gärningsformerna av allmänfarliga brott samt grovt ordnande av olaglig inresa, grov spridning av barnpornografisk bild, de allvarigaste 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 eftersträövats 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" 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 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 bereder sig för att ett brott kommer att begås (GrUU 2/1996 rd). 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 hunnit begås (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 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 fullbordats, 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 mom. i grundlagen i viss mån

har fjärmat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. Utskottet har uppmanat regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta (GrUU 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). Vartdera lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen är således behäftat med obalans när det gäller tolkningen. Utskottet anser att detta kan åtgärdas bara om behoven att ändra båda lagförbehållen analyseras samtidigt, noggrant och ingående och ändringen genomförs på ett sätt som inte får oförutsedda följdverkningar (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 rättsställning (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 Hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet

2.5.1 Förändringarna i brottslighet och verksamhetsmiljö

2.5.1.1 Allmänna drag i förändringen av verksamhetsmiljön

Under de senaste årtiondena har polisens arbetsfält vid bekämpningen av allvarlig brottslighet förändrats särskilt till följd ökningen av den organiserade brottsligheten, internationaliseringen och allmännare förekomst av våldsamma handlingsmodeller som betjänar kriminella organisationer. Samtidigt har ytterlighetsfenomen i våldsbeteendet blivit allmännare, vilket har kunnat iakttas i form av hot om riktat våld. Aversionen mot myndigheter har även allmänt taget 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 den brottslighet som utnyttjar informationstekniken (cyberbrottsligheten). En allt bredare användning av artificiell intelligens väntas medföra att den organiserade brottsligheten inom flera brottskategorier ökar 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. Nätstödda bedrägerier betraktas därför som en av de huvudsakliga kategorierna av organiserad brottslighet. Under 2024

ökade den ekonomiska vinningen av brott från polisanmälda nätbedrägerier med cirka 70 procent jämfört med året innan, så att beloppet översteg 84 miljoner euro. Under 2024 polisanmälades över 32 000 nätstödda bedrägerier.

Det är inte enbart frågan om att sätten att begå brott har förändrats, utan ny teknik kan användas också för att skydda brottslig verksamhet för myndigheternas åtgärder. Som exempel kan nämnas starkt krypterade kommunikationssystem, som skapats för brottsliga ändamål, användning av virtuella valutor och anonyma debattforum och handelsplattformar på nätet. Den centrala betydelse som dessa tekniska innovationer har kommit att få i brottslig verksamhet har kommit fram i talrika domstolsavgöranden

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 tidsspann för brottsbekämpningsoperationerna.

2.5.1.2 Organiserad brottslighet

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 grundlagssystemet reviderades har den organiserade brottsligheten avsevärt ökat sin betydelse som samhällsfenomen och även internationaliserats. Till sitt väsen har den organiserade brottsligheten utvecklats i riktning från hierarkiska strukturer mot samarbetsnätverk som bygger på gemensamma intressen. Samtidigt har det blivit vanligare att använda kriminella tjänster och mellanhänder. Genom detta har de kriminella organisationerna börjat få en mer cellartad uppbyggnad, vilket har försämrat myndigheternas möjligheter att påverka dessa organisationers verksamhet. Den organiserade brottsligheten har också visat sig särskilt snabb i vändningarna när det gäller att upptäcka nya möjligheter till brott och utnyttja ny teknik i brottsligt syfte. Detta har kommit till uttryck bland annat i ansökningar om coronastöd från personer som varit verksamma inom organiserad brottslighet samt bedrägerier i samband med återbäring av mervärdesskatt.

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. Strukturer för affärsverksamhet utnyttjas ofta i samband med olika slags bedrägerier och ekonomiska brott samt vid penningtvätt. Denna företagsverksamhet stärker också de brottsliga aktörernas inflytande i samhället i övrigt. 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 som är verksamma också 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. Nätbedrägerierna har blivit den andra betydande inkomstkällan för den organiserade brottsligheten. Penningtvätt samt allvarlig vapen- och våldsbrottslighet förekommer i samband med nästan all organiserad brottslighet. Handel med olagliga ämnen och föremål samt brottsliga tjänster äger i allt större omfattning rum också på plattformarna i den mörka webben. 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 och det därmed förknippade fenomenet med gatugång. Även i Finland har man gjort iakttagelser om bevapning, förberedelser till beställda mord och beställning av våldsdåd på nätet. Till fenomenet hör också slumpmässig beskjutning och användning av sprängmedel när grupper av brottslingar gör upp sina mellanhavanden, vilket utsätter utomstående för ökad fara.

Den organiserade brottsligheten kännetecknas av att den hela tiden förändras. Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning Europol har i sin bedömning (EU SOCTA, 2025) av de allvarligaste hotbilderna i samband med organiserad brottslighet nämnt följande företeelser:

- cyberattacker som riktas mot kritisk infrastruktur, förvaltning, företag och medborgare,
- en epidemi av nätbedrägerier som sprider sig över ett stort område och där virtuella valutor och i allt högre grad även artificiell intelligens används,

- sexuellt utnyttjande av barn med hjälp av informationsnät och artificiell intelligens,
- människosmuggling och illegal invandring som genomförs på nya sätt och med utnyttjande av ny teknik,
- handel med narkotiska medel, särskilt kokain och syntetiska narkotiska medel,
- handel med illegala vapen, särskilt 3D-vapen och vapen från krigszoner,
- miljöbrott, särskilt sådana som har anknytning till avfallsbranschen.

I strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av organiserad brottslighet 2025–2030, som godkänts som ett principbeslut av statsrådet (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2025:8), bedömde man 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 grövsta 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 sammanlutningar strävar efter att infiltrera i synnerhet platser för inresa, kritisk infrastruktur och logistiska kedjor.

De allvarligaste framtida hotbilderna är 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 avvärja 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.

Den allmänna internationella säkerhetssituationen har inverkat och kommer under de närmaste åren att inverka även på det hot som den organiserade brottsligheten utgör. Särskilt kan nämnas handel med illegala föremål och ämnen som från krigszoner säljs till Finland samt statsmaktens kontakter med organiserad brottslighet. Kontakter mellan statlig verksamhet och organiserad brottslighet har ökat hotet om att organiserad brottslighet åtminstone i ytterlighetsfall kan komma att riskera även den nationella säkerheten, till exempel genom att den kan skaffa sig ekonomiskt och politiskt inflytande eller förvärva äganderätten till funktioner som är livsviktiga för samhället, såsom transport- och speditörsföretag. På motsvarande sätt kan statlig verksamhet vara involverad i sådant hot från organiserad brottslighet som polisen har ansvaret för att bekämpa. 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. Detta gäller såväl situationer där kontakter observerats mellan organiserad brottslighet och nationella aktörer som situationer där en organiserad grupp av brottslingar i sin helhet har anknytning till statlig verksamhet.

2.5.1.3 Hot mot kritisk infrastruktur och hybridverksamhet

I bakgrunden till de allvarligaste hoten mot kritisk infrastruktur finns ofta exceptionella, breda och mångfasetterade metoder för hybridpåverkan. Hybridpåverkan kännetecknas ofta av att gränssnitten mellan olika myndigheter utnyttjas i syfte att dölja bakgrunden till hybridåtgärderna, som kan ha ett militärt eller utrikespolitiskt syfte. Uppdragskedjorna bakom hybridåtgärderna kan vara långa och ofta är det svårt att finna den statliga aktören. På europeisk nivå är hotet mycket akut. Man misstänker att Ryssland från början av 2024 har utfört eller låtit utföra eventuellt till och med totala sabotageattacker i form av till exempel anlagda bränder och skadegörelse.

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 påverknings-syfte. Till den del som det är frågan om brott eller andra störningar av säkerheten, är det i allmänhet polisen (eller någon annan myndighet för inre säkerhet) som står för den första insatsen. Å andra sidan har hotet om hybridåtgärder förändrat också det hot som den organiserade brottsligheten innebär genom att tillföra den en ny

dimension. Organiserad brottslighet, som har betraktats som ett hot mot den inre säkerheten, har genom förändringarna i verksamhetsmiljön även blivit en kanal för att verkställa yttre hot. Statliga aktörer kan använda sig av brottsliga grupper för att nå sina strategiska mål i sin strävan att försvaga samhällsstrukturer och förbruka myndighetsresurser och således riskera säkerheten i samhället. Den organiserade brottsligheten har personal, nätverk, kunnande, materiel och villighet att mot ersättning genomföra till exempel sabotage eller våldsbrott. Den statliga aktören har i sin tur pengar och kan därför betala den organiserade brottsligheten för dess tjänster och har också tillgång till exempelvis sådan kommunikationsteknik, sådana vapen eller sådan annan utrustning som den organiserade brottsligheten inte annars skulle ha tillgång till. Europol har i sin hotbedömning (EU SOCTA 2025) som brottsliga uttrycksformer för hybridverksamhet nämnt bland annat fysiskt eller digitalt utfört sabotage mot kritisk infrastruktur, cyberbrottslighet, organiserad illegal inresa samt vissa former av smuggling av narkotiska medel.

2.5.1.4 Riktat våld

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, radikalisering eller våldsbetonad extremism. Hotet från riktade åtgärder kan konkretiseras också genom allmänfarlig verksamhet, såsom genom anläggning av eldsvåda eller sprängning.

I de allvarligaste fallen har polisen behov att rikta informationsinhämtning mot en person som till följd av uppträdande, yttranden, agerande, skriftlig verksamhet eller livssituation har väckt oro om våldsam beteende. Personen har kunnat tilldra sig polisens uppmärksamhet även genom sina upprepade kontakter med personer som har extrema åsikter eller sitt intresse för säkerhetsarrangemangen i en lokal. Ett hot kan också utgöras av att det finns en gemenskap som är verksam i det mörka nätet och idealiserar massmord och skolskjutningar och som har okända i Finland verksamma medlemmar. Hotet om allmänfarligt riktat våld kommer inte bara från enskilda personer som väcker oro, utan färsk observation tyder på att användning av explosiva medel även som ett sätt för brottsliga kretsar att begå våldsbrott har blivit vanligare i Finland.

2.5.1.5 Hot från allvarlig brottslighet mot allmän ordning och säkerhet

Till allmän ordning och säkerhet anses höra verksamhet genom vilken man försöker garantera samhällets medlemmar en trygg och trivsamt livs- och verksamhetsmiljö, bekämpa och utreda brott och rättskränkningar samt förebygga och avlägsna störningar. Hot om brott som riktar sig mot allmän ordning och säkerhet kan vara till exempel med hybridhot förknippade strävanden att göra samhället instabilt, vilket kan leda till omfattande, ohanterliga och våldsamma interna oroligheter och till exempel omfattande våldsamma upplopp. Gatugängens brottslighet har bedömts vara ägnad att äventyra ordningen och säkerheten på allmänna platser samt förorsaka känsla av otrygghet på ett visst område. Under 2024 begicks det flera grova våldsbrott i vilka personer som sammankopplats med kriminella gatugäng var delaktiga.

Ungdomsbrottslighet, gatugäng och organiserad brottslighet är delvis separata företeelser, men är en del av samma utvecklingslinje. Gatugängen kan till exempel använda ungdomar som inte hör till gänget som hjälp för att begå brott. Å andra sidan finns det observationer om att den brottsliga verksamheten i vissa gatugäng har blivit mer yrkesbetonat, vilket har kommit till uttryck i att narkotikabrottsligheten är mer organiserad än tidigare samt som minskad närvaro på sociala medieplattformer. Det redan i sig skadliga gatugängsfenomenet blir särskilt skadligt när gatugängen utvecklas till organiserade grupper av brottslingar eller börjar samarbeta med sådana grupper. I strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av organiserad brottslighet (JM 2025:7) nämns som en av framtidens hotbilder att sammanslutningar inom organiserad brottslighet och gatugäng rekryterar unga och introducerar dem i skjutvapenvåld. När våldet blir grövre och mer yrkesbetonat kan det 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, hindra och utreda brott eller stöda brottsoffer.

2.5.1.6 Påverkan på myndigheter

Otillbörlig påverkan på myndigheter genom brottsliga metoder är nära sammanlänkat med andra sådana mot samhällets säkerhet riktade hot som brottslig verksamhet alstrar. Aktörer inom organiserad brottslighet utnyttjar korruption samt utövar hot och påtryckningar mot myndigheter i syfte att nå sina brottsliga målsättningar. Genom korruption 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. Förutom för att skaffa sig inflytande kan korruption användas också som medel för att skaffa

information på brottslig väg, till exempel genom försök att påverka personer som har tillgång till den offentliga sektorns informationssystem. I anslutning till korruption har också förekommit produktion av kriminella tjänster.

Allvarlig narkotikabrottslighet fungerar som ett sätt som gör det möjligt att påverka myndigheter. I Centralkriminalpolisens årsberättelse för 2024 nämns tillgången på kokain och användningen av kokain särskilt i huvudstadsregionen som en enskild oroväckande omständighet. När användningen av kokain har ökat, har också användargruppen breddats, vilket har bedömts öka den organiserade brottslighetens möjligheter att infiltrera sig i samhällets strukturer.

Som ett ännu allvarligare fenomen än korruption kan betraktas ökningen av allmän aversion samt hot och våld mot myndigheter. Hot och våld mot myndigheter har ofta samband med den kriminella verksamhetens syften med korruptionen, så att man genom våld och hot om våld försäkras sig om den korrumpade aktörens stöd till kriminella kretsar. Även statlig verksamhet kan vara förknippad med dessa hotbilder.

Det förefaller som om det i Finland har blivit allmännare att polisen eller en enskild polisman har utsatts för systematiska trakasserier, påtryckning eller hot i syfte att få polisen eller polismannen att avstå från att vidta åtgärder. Även om observationerna av detta fenomen inte i sig skulle betraktas som särskilt oroväckande med tanke på rättsstatens verksamhet, är utvecklingen i en internationell kontext ett hot som måste tas på allvar. Något som till och med dramatiskt kan bidra till en eskalering av situationen är enligt polisen att vid brott mot myndigheterna har det i högre grad än tidigare varit unga personer som har misstänkts för brotten. I polisens operativa verksamhet har man kunnat observera att ungdomarnas attityder har förändrats, aversion mot myndigheter har blivit vanligare och respekten för auktoriteter är lägre än förr.

2.5.2 Bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information

Enligt gällande lag har polisen för förhindrande och avslöjande av brott tillgång till hemliga metoder för inhämtande av information. Metoderna är en del av kriminalunderrättelseverksamheten, sådan den traditionellt har uppfattats, varvid har avsetts antingen inhämtande av bevis för en straffprocess eller inhämtande av information före förundersökningen av ett enskilt brott eller ett brottskomplex.

På allmän nivå avses med kriminalunderrättelseverksamhet att det i brottsbekämpningssyfte inhämtas och analyseras inhämtad information om kriminalitet och brott. En del av kriminalunderrättelseverksamheten målsättningar hänför sig inte direkt till enskilda observerade brott som motsvarar brottsrekvisiten i strafflagen, utan kriminalitet på en något allmännare nivå. Bland polisens uppgifter är kriminalunderrättelseverksamheten på ett avgörande sätt kopplad till att förhindra brott, få en analyserad bild av det kriminella läget samt i ett tidigt skede samla information för en helhetsbild. Till den del som kriminalunderrättelseinhämtningen inte har koppling till enskilda brott som ska förhindras, avslöjas eller utredas, finns det inte några lagstadgade befogenheter för polisen att inhämta information.

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 av 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 avvägras 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. Anordningar, metoder och programvara som används för teknisk observation får installeras i utrymmen som används för stadigvarande boende (26 §) 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 avvägras 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 avvägrande 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 metodspecifika särskilda förutsättningar för hemlig informationsinhämtning. Sådana särskilda förutsättningar är framför allt de specificerade brott för vilkas förhindrande ifrågavarande metod kan användas. Dessutom har tillstånd av domstol föreskrivits som förutsättning för flera befogenheter 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 den nationella lagstiftningen har särskilt polisens och underrättelsemyndigheternas utövning av befogenhet gjorts beroende av förhandstillstånd av domstol. Riksdagens grundlagsutskott har i sin praxis understrukt 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 anförs en oberoende domstol (GrUU 35/2018 rd, s. 20 och GrUU 36/2018, s. 22). 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 underrättelseslagstiftningen. 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 så snart det är möjligt.

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. I hotrelaterad kriminalunderrättelseinhämtning är det i stället frågan om inhämtande av information på ett sätt som inte på ett lika definierat eller preciserat sätt hänför sig till kriminalitet. 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 hotrelaterad kriminalunderrättelseinhämtning inte möjligt att använda ovan nämnda befogenheter, som innebär ingrepp i hemligheten av förtroliga meddelanden och skyddet för hemfrid, eftersom det vid hotrelaterad kriminalunderrättelseinhämtning inte är frågan om en konkret och preciserad misstanke om brott.

2.5.3 Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis

2.5.3.1 Brottens karaktär och hur allvarliga de är

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, punkt 64). När befogenheten hänför sig till kriminalitet, förutsätter det krav på förutsebarhet som är ett villkor för ingrepp i de mänskliga rättigheterna 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 lokaliseringsuppgifter, oavsett om sådan lagring är generell och odifferentierad eller riktad. Enligt domstolen följer av detta att det endast är sådana 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).

I domstolens avgöranden har det varit frågan om 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; *Zubaľ mot Slovakien*, 9.11.2010). Hur grovt brottet har varit har Europadomstolen bedömt bland annat i fråga om penningtväts- 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 Informationsinhämtningens personliga dimension

I sin ovan refererade rättspraxis om lagring av trafik- och lokaliseringssuppgifter har EU-domstolen även ansett att en myndighets rätt att få allmän tillgång till alla lagrade uppgifter (trafik- och lokaliseringssuppgifter) inte är begränsad till det absolut nödvändiga, varför den nationella lagstiftningen ska grunda sig på objektiva kriterier som begränsar tillgången till 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 rätt att få tillgång också till andra än nyss nämnda personers uppgifter beviljas om uppgifterna på objektiva grunder kan anses bidra till att bekämpa brottslig

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 till exempel hotar den nationella säkerheten. En lagstiftning som utan någon koppling till en bestämd person gör det möjligt att till exempel i stor utsträckning avlyssna samtal 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 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 grov 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 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 en person som är föremål för en begränsning av sina grundläggande rättigheter ska ha 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 åtgärden (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 Kontroll

I den rättspraxis som haft betydelse för underrättelsebefogenheterna har Europadomstolen för användning av sådana befogenheter förutsatt 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 kontrollorganet har omfattande tillgång till relevanta och även hemliga för ärendet betydelsefulla dokument samt till 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 att en garanti för rättsskyddet vid husrannsakan är 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; Işildak 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 ha väsentlig 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 domstolarnas 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).

2.5.4 Bedömning av nuläget

Till följd av ändringarna i verksamhetsmiljön har polisens behov av uppgifter förskjutits, så att det mindre är frågan om konkreta misstankar om brott eller en misstänkt gärningsman som redan kan anges och 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 ske till exempel som en del av till exempel polisens så kallade allmänna övervakning, som

underrättelsestyrt 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 medel 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. Hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet utövas således i mycket olika typer av situationer, och föremålet för underrättelseinhämtningen kan variera mellan att gälla fenomen eller kriminella strukturer och att förhindra enskilda farliga händelser. Ur myndighetsverksamhetens synvinkel realiseras hotet på olika sätt i olika situationer och även mängden information och dess kvalitet är mycket varierande.

I bestämmelserna i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen räknar man på ett uttömmande sätt och så snävt och exakt som möjligt upp möjligheterna att lagstifta om åtgärder som ingriper i hemfriden och möjligheterna att begränsa hemligheten av förtroliga meddelanden (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 avvärja 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 föreligger behovet av hotrelaterad 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 hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet. Detta är typiskt särskilt i situationer där man bekämpar organiserad brottslighet som fått fäste i samhällsstrukturer.

Den yttersta avsikten med hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet är att hindra att de hot som brottsligheten medför realiseras i allvarliga brott. Med hänsyn till den förändring som har skett i brottsligheten anses det motiverat att i grundlagen ta in en ny begränsningsgrund, som gör det möjligt att inhämta information om brottslighet som hotar individens eller samhällets säkerhet på ett sätt som är frikopplat från den i gällande tolkningspraxis rådande förutsättningen att det måste finnas en specifik och konkret misstanke om brott. Begränsningsgrunden är dock så öppen att den måste avgränsas till att avse bara de grövsta hoten och formerna av brott. Uppmärksamhet måste också ägnas åt frågan vilken krets av personer som de befogenheter som genom lag kan införas med stöd av begränsningsgrunden får rikta sig mot samt kontrollen av hur befogenheterna används. På detta sätt tar man hänsyn till de gränser som särskilt Europadomstolen och EU-domstolen i sin praxis har ställt för befogenheterna.

Behovet av bestämmelser bedöms gälla såväl skyddet för hemfrid som hemligheten av 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 stadigvarande boende används i stor utsträckning för planering, förberedelse och realisering av brott som hör till området för allvarlig brottslighet samt för förvaring av föremål och uppgifter. Om det med stöd av befogenheter som sträcker sig till skyddet för hemfrid inte finns möjlighet att 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 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 hålls 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 förtroliga meddelanden, 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 hoten blir allt allvarigare. Målsättningen för den föreslagna lagändringen är att göra det möjligt att avvärja de hot som den alla grövsta brottsligheten utgör innan de realiseras i konkreta brott.

2.6 Användning av underrättelsebefogenheter i utrymmen som används för stadigvarande boende

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 radikalisering, 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 allvarigare 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 rättsskyddsförfaranden 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 hemfridsskydd 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 ingrepp i skyddet för hemfrid.

Vid riksdagsbehandlingen av lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet bedömdes frågan om begränsning av hemfriden vid utövningen av underrättelsebefogenheterna 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 få användas i ett utrymme eller på en plats som används för stadigvarande boende. Dessutom var användningen av befogenheter som hänförde sig till täckoperationer och bevisprovokation genom

köp i lagförslaget kopplad till aktiv medverkan från den som använde bostaden. Lagförslaget motsvarade till denna del bestämmelserna i 28 och 35 § i polislagen (872/2011), som gäller hemliga metoder för inhämtande av information.

Grundlagsutskottet tog ställning till hur användningen av de föreslagna befogenheterna skulle avgränsas i fråga om 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 det hade ansetts 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 uppmärksammade särskilt att regleringen måste tolkas och tillämpas grundlagsenligt också i fråga om underrättelsepraxisen. I fråga om de föreslagna bestämmelserna, både dem som gällde civil som dem som gällde militär underrättelseverksamhet ansåg grundlagsutskottet vissa av propositionens motiveringar problematiska till följd av hur de kan styra tolkningen av bestämmelserna. Exempelvis kan platsspecifik underrättelseinhämtning enligt motiven i princip riktas mot fritidsbostäder, om det framgår att de inte används 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, vilkas användning 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 återhållsamhet 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 lagförslaget 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 vissa i lagen angivna tjänsteinnehavare. Till denna del ansåg grundlagsutskottet att åtgärden i lagförslaget inte motiveras med omständigheter som kan anses utgöra trygghet 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 enligt utskottets förslag, efter beslut av domstol, 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 underrättelseverksamhet

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 och fenomen 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 självbestämmanderätt. Med en statlig aktör avses en identifierad myndighet i en främmande stat eller en med en sådan jämförbar 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 det genom användning av metoden för underrättelseinhämtning inte längre kan antas att man får 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. En förutsättning för täckoperationer är dessutom 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 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 beslutet 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 teleadresser 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 bör tillämpningen vara avgränsad på lämpligt sätt eftersom det rör sig om en exceptionell begränsningsgrund som inte bygger på att verksamheten ska vara brottslig och som således blir tillämplig också i fall där det inte går att peka på någon konkret och specificerad misstanke om brott, varken i informationsinhämtningsfasen eller i övrigt (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 föreslår 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 lags-
tiftningsordning krävs enligt grundlagsutskottet att bestämmelserna om tillsyn och
parlamentarisk tillsyn är tillräckliga och redan har godkänts när plenum slutgiltigt
beslutar 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 övervakning föreskrivs i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten
(121/2019), som tillämpas vid övervakning av civil och militär underrättelseverk-
samhet. Med övervakning av underrättelseverksamheten avses parlamentarisk
övervakning och laglighetsövervakning av både civil och militär underrättelse-
inhämtning. Den parlamentariska övervakningen utövas av riksdagens under-
rättelsetillsynsutskott. Laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten
utövas av underrättelsetillsynsombudsmannen, som även övervakar skyddspoli-
sens övriga verksamhet. Som en del av den helhet som övervakningen utgör utövas
den externa laglighetsövervakningen av riksdagens justitieombudsman, under-
rättelsetillsynsombudsmannen och dataombudsmannen. Inrikesministeriet och
försvarsministeriet lämnar årligen till riksdagens justitieombudsman, underrättelse-
tillsynsutskottet 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 tillgodo-
ses innehåller underrättelselagstiftningen förhandsarrangemang och arrange-
mang i efterhand som hänför sig till rättsskyddet. Verksamheten regleras i detalj
och dessutom förebygger övervakningen att befogenheterna missbrukas. Bestäm-
melserna om föremålen för underrättelseinhämtning och befogenheterna samt
kraven på innehållet i och dokumenteringen av beslutsfattandet gör en noggrann
laglighetsövervakning av verksamheten möjlig. Rättsskyddselement i verksam-
heten är till exempel avlyssningsförbud och förbud mot att bedriva optisk obser-
vation, undersökning av upptagningar och dokument, utplåning av uppgifter som
inhämtats med en underrättelseinhämtningsmetod, avslutande av användningen
av en underrättelseinhämtningsmetod, underrättelse till den som varit föremål
för användningen av en underrättelseinhämtningsmetod, uppsättande av proto-
koll och anmälningar som underrättelsemyndigheterna ska göra till underrättelse-
tillsynsombudsmannen. Underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att närvara
i rätten vid behandlingen av tillståndsärenden som gäller metoder för underrät-
telseinhämtning och som anhängiggjorts av en underrättelsemyndighet. Under-
rättelsetillsynsombudsmannen 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. Underrättelsetillsynsbudsmannen har också rätt att anmäla en underrättelsemyndighets förfarande för förundersökning.

2.6.4 Bedömning av nuläget

Begränsningarna gällande utrymmen som används för boende av stadigvarande 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 iaktta 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 stadigvarande boende 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 vattentätt, inte bara för utomstående, utan också för informationsinhämtning från myndigheternas sida. Dessutom har den ryska underrättelseverksamheten behov av att mer flytta förberedelserna för sitt spionage och sin påverkansverksamhet samt de möten som denna verksamhet förutsätter till privata bostäder. Detta beror på att efter att Finland har utvisat underrättelseofficerare som verkat under diplomatisk täckmantel har Ryssland behov av att i sitt spionage och sin påverkansverksamhet övergå till att för sin verksamhet använda sig av andra sätt, 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 finns det ett ännu större intresse än tidigare att utnyttja det skydd för hemfrid som grundlagen ger.

Verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten och som är föremål för skyddspolisens inhämtande av information 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 terrorism och andra icke-statliga aktörer, som sällan i sitt bruk har till exempel arbets- eller hobbyutrymmen, varför det redan av denna anledning är naturligast 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 iakttä 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 myndigheterna 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 arbetssäkerhetsrisk uppstår för den som inhämtar informationen eller den styrda informationskällans liv eller hälsa riskeras. En förhöjd risk för avslöjande kan leda till att även en större underrättelseoperation inte går att genomföra och 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 snabbt uppstår en situation där informationsinhämtaren får behov att på inbjudan av målpersonen besöka honom eller henne. Redan vid planering av underrättelseoperationen blir man tvungen att ta ställning till arbetssäkerhetsriskerna samt deras inverkan på möjligheterna att genomföra operationen.

Hur interaktionsförhållandet utvecklas mellan informationsinhämtaren och målpersonen och vilken dynamiken blir i de situationer under interaktionen där 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 med 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 riktas på ett annat sätt 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 stadigvarande boende, 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 ett utrymme som används för stadigvarande boende och 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 som stadigvarande bostad, 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 av sina åtgärder.

Vid underrättelseverksamhet som riktas mot icke-statliga aktörer, till exempel terrorister, skulle man vid platsspecifik underrättelseinhämtning i en bostad kunna 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. Vid underrättelseverksamhet riktad mot statliga aktörer skulle man vid platsspecifik underrättelseinhämtning kunna få uppgifter om utländska underrättelsetjänsters arbetssätt, agents 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 stadigvarande boende utförs tekniska installationer 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 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 karaktär 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 iaktta 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 hänförs 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 genom lagstiftning införa bestämmelser om hotrelaterad kriminalunderrättelseinhämtning samt underrättelsebefogenheter som innebär ingrepp i skyddet för hemfrid. Dessutom föreslås att i 2 mom. ska beaktas den kommunikationstekniska utveckling som har ägt rum och att ordalydelseerna i 3 och 4 mom. ska 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 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 ska 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 begränsning av de där nämnda rättigheterna blir möjlig för inhämtning av information i syfte att avvärja 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 hemfridsskyddet för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan övrig verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

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 ska kunna förhindras och utredas" används

i båda momenten. Genom ändringen kommer ordalydelsen i grundlagen att motsvara utvecklingen i grundlagsutskottets tolkningspraxis. Härefter kommer grundlagens ordalydelse att ge riktigare bild av den statliga ordningen för maktutövning och grunderna för individens rättsliga ställning.

Det föreslås att 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ändras så att en begränsning blir möjlig för inhämtande av information i syfte att avvärja 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 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 genom lag införa bestämmelser om sådana kriminalunderrättelsebefogenheter som tillåter ingrepp i skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden samt sådana befogenheter för civil och militär underrättelseinhämtning som tillåter ingrepp i skyddet för hemfrid.

Omfattningen av ingreppet i skyddet för de grundläggande rättigheterna begränsas av de föreslagna relativt stränga förutsättningarna, de allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter samt av internationella människorättsförpliktelser. Propositionen detaljerade konsekvenser kommer i sista hand att bli beroende av innehållet i den vanliga lagstiftning som stiftas med stöd av den föreslagna bestämmelsen i grundlagen. I vanlig lagstiftning ska genom exakt bestämmelser med noggranna avgränsningar föreskrivas om förutsättningarna för användning av befogenheter som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, även om befogenheternas personinriktning.

Med stöd av den föreslagna bestämmelsen ska genom lag få föreskrivas om sådana befogenheter till informationsinhämtning som inskränker skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden, men som är nödvändiga för inhämtande av information om allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Regleringens målsättning är således kopplad till bekämpningen av allvarlig brottslighet. Målsättningen att göra det möjligt att använda befogenheter till civil och militär underrättelseinhämtning inom skyddet för hemfrid är således kopplad till tryggheten av såväl statens suveränitet och verksamhet som befolkningens säkerhet.

De föreslagna bestämmelserna har inga omedelbara ekonomiska konsekvenser eller konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Trots detta förmodas lagstiftning som blir möjlig genom de nya begränsningsgrunder som föreslås bli intagna i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen delvis komma att ha till och med betydande

konsekvenser. Av internationella människorättsfördrag och de allmänna förutsättningar 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 tillsynsverket 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.

När det gäller hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet har arbetsgruppen utvärderat olika alternativa formuleringar av den nya begränsningsgrunden. I formuleringarna har man strävat efter att beakta de yttre 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 allvarig 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 allvarig 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 allvarig 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 kriminalunderrättelseinhämtningens behov genom lag skulle kunna införa begränsningar endast i skyddet för 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 meddelandehemligheten 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 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, men det föreslås inte att en sådan ska fogas till momentet. Frågan har diskuterats närmare i arbetsgruppens promemoria som har publicerats på [arbetsgruppens projektportal](#). Förhållandet mellan de kvalificerade lagförbehållen som gäller skyddet för hemfrid enligt 10 § 3 mom. i grundlagen och de inspektionsbefogenheter som följer av unionens rättsregler 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).

Enligt grundlagsutskottet utlåtandep Praxis har EU-lagstiftningen företrädde i en konflikt mellan nationell lagstiftning och EU-lagstiftning (till exempel GrUU 14/218 rd och GrUU 20/2017 rd). Grundlagsutskottet har trots detta ansett det viktigt att det, i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan, tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när detta nationella handlingsutrymme utnyttjas (se också GrUU 51/2014 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). En central fråga blir då tolkningen av det nationella handlingsutrymme som EU-rätten medger, en tolkning som i sista hand är EU-domstolens uppgift.

I lagstiftningspraxis har det ansetts möjligt att med stöd av 10 § 3 mom. grundlagen genom bestämmelser i lag införa sådana inspektionsbefogenheter som följer av EU-lagstiftningen, antingen på den grunden att de är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller på den grunden att brott ska kunna utredas. Endast sällan har det slutligen varit nödvändigt att som grund för bestämmelser om inspektionsbefogenheter hänvisa till en tolkning som grundar sig på principen om EU-rättens företrädde (se GrUU 51/2024).

Grundlagsutskottet har betonat att man måste se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Mot den bakgrunden har utskottet ansett det otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärfat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. Utskottet har uppmanat regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta (GrUB 4/2018 rd). Detta skulle tala för att lagförbehållen i 10 § 3 mom. i grundlagen skulle ändras så att det av förbehållen tydligare skulle framgå alla de grunder på vilka det enligt tolkningspraxis har varit möjligt att begränsa skyddet för hemfrid.

Å andra sidan är särskilt den grund som gäller tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna redan i sig relativt öppet formulerad och har även kunnat användas som stöd för att lagstifta om bestämmelser om sådana inspektionsbefogenheter som följer av EU-rätten. Den grund för begränsning av hemfriden som hänför sig till utredning av brott har i sin tur ofta i lagstiftningspraxis använts för lagstiftning om sådana relativt ofta i anslutning till unionsbestämmelserna förekommande inspektionsbefogenheter som utövas för utredning av gärningar eller försummelser för vilken har föreskrivits en administrativ påföljdsavgift (GrUU 30/2025 rd, GrUU 6/2019 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 39/2005 rd och GrUU 7/2004 rd).

För en ändring av ordalydelsen talar de situationer där inspektionsbefogenheter som följer av EU-lagstiftning inte har kunnat baseras på någotdera lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen och bestämmelser om befogenheten har införts i lag med stöd av principen om EU-lagstiftningens företräde. Sådana situationer har dock slutligen varit sällsynta i nuvarande lagstiftningspraxis. Vanligare har varit att inspektionsbefogenheten vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition har preciserats så att den uppfyllt någondera av de två grunderna i 10 § 3 mom. i grundlagen för inskränkning av skyddet för hemfrid, varvid det inte har funnits behov att i tolkningshänseende åberopa principen om unionsrättens företräde.

Om målsättningen är att den nationella grundlagen även i framtiden med säkerhet ska täcka de situationer som har anknytning till unionslagstiftningen, borde man i grundlagen införa en bestämmelse om en ny, mycket öppet formulerad begränsningsgrund. De situationer där unionslagstiftningen har varit bestämmande har redan hittills i praktiken varit av många olika slag och det är möjligt att inspektionsbefogenheter i fortsättningen måste införas i en ytterligare större mångfald av lagstiftning.

Arbetsgruppen utvärderade några alternativa formuleringar som kunde fogas till 10 § 3 mom. i grundlagen och som åtminstone delvis skulle kunna tjäna som grund för inspektionsbefogenheter med anknytning till genomförandet av EU-lagstiftning.

Vid utvärderingen konstaterades att en eventuell formulering borde vara relativt öppen, så att man kunde förvissa sig om att den skulle täcka inte bara de behov som redan yppat sig utan även behov som eventuellt kan yppa sig i framtiden. Ingen av de öppnare formuleringar som arbetsgruppen utvärderade motsvarade det sätt på vilket begränsningarna nu regleras i 10 § 3 mom. i grundlagen, där man så exakt som möjligt har försökt definiera de grunder på vilka skyddet för hemfrid kan begränsas. En så betydande ändring av regleringssättet kunde förutsätta en bredare bedömning av systematiken i 10 § i grundlagen och kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket inte förefaller motiverat med hänsyn till att i praktiken har behovet att i lagstiftningspraxis tillämpa principen om EU-rättens företräde slutligen har varit mycket litet.

Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis är de i Finlands grundlag tryggade grundläggande fri- och rättigheterna av betydelse även vid beredningen av EU-lagstiftning (se till exempel GrUU 4/2023 rd, GrUU 15/2017 rd, GrUU 9/2017 och de utlåtanden som nämns i dem). Finlands grundlag ska styra statsrådets ståndpunkt vid beredningen av EU-lagstiftningen (till exempel GrUU 20/2017 rd). I förhandlingar om EU-lagstiftning har man i någon mån varit medveten om den betydelse som bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen har med tanke på inspektionsbefogenheter som införs i EU-lagstiftning och även försökt nå ett resultat som kan samordnas med den nationella grundlagen. En samordning av EU-lagstiftningen och den nationella grundlagen borde faktiskt också i första hand eftersträvas genom medvetenhet om frågorna när EU-lagstiftning bereds och Finland formulerar sin ståndpunkt. Grundlagen ska styra utformningen av statsrådets ståndpunkt vid beredningen av EU-lagstiftningen, inte tvärtom (till exempel GrUU 8/2023 rd).

I regeringens proposition med förslag till ändring av 1 § i grundlagen gjorde regeringen bland annat den bedömningen att det inte är ändamålsenligt att nämna EU-medlemskapet i alla de fall där det har faktiska effekter, i synnerhet inte om grundlagen i övrigt nämner medlemskapet på ett sätt som beaktar betydelsen av det (RP 60/2010 rd s. 20). Det är möjligt att unionsmedlemskapet direkt eller indirekt även kan påverka tillämpningen av andra bestämmelser i grundlagen på ett sätt som förutsätter samordning med den nationella grundlagen och tolkningen av den. Eftersom de inspektionsbefogenheter som har anknytning till EU-lagstiftningen enligt nuvarande lagstiftningspraxis i hög grad har kunnat samordnas med praxis vid tolkningen av 10 § 3 mom. i grundlagen och det är möjligt att med större grundlighet uppmärksamma saken vid beredning av EU-lagstiftning, förefaller det inte motiverat att enbart av denna anledning ändra grundlagen.

5.2 Lagstiftning och handlingsmodeller i andra länder

Beredningen av propositionen har omfattat en genomgång av det grundlagsfästa skyddet för hemligheten i fråga om 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 och militär underrättelseinhämtning 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 andra förtroliga meddelanden. Enligt 2 kap. 20 § i Regeringsformen får nyss 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 den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folksstyrelsens 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 § iaktas 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 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 försvarsunderrättelsesdomstol (Lag om Försvarsunderrättelsesdomstol, 2009:966). Om statens underrättelseinspektion (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten), som motsvarar 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 inget parlamentariskt övervakningsorgan 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 stadigvarande karaktär. Användningen av befogenheterna förutsätter tillstånd av tingsrätten. Om användning av befogenheter för att förhindra brott föreskrivs i en särskild lag (Lagen (2007:979), om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott) och i en lag om teknisk observation av utrustning (Lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning). Avlyssning i bostäder kan riktas både mot den egentliga målpersonen och av särskilda skäl även mot ett utrymme som en tredje person använder som bostad av stadigvarande 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 underrättelse 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 underrättningstjänster (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 egentlig civil underrättelseverksamhet inom landet som har 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 stadigvarande boende, när det sker för förhindrande av terrorattacker. PTS har rätt att utföra hemlig husrannsakan och kan i detta syfte också installera anordningar i utrymmen som används för stadigvarande boende. 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 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 behövt 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 og 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 laglighetsillsyn. Laglighetsillsynen av underrättelseverksamheten handhas av en 2013 inrättad oberoende nämnd som tillsynsmyndighet, (Tilsynet med Efterretningstjenesterne). Den parlamentariska tillsynen över 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 egentlig civil underrättelseverksamhet inom landet som har 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 under-
rättelsetjänster (Loven om PET) och rättsskipningslagen (Retsplejeloven). Enligt
780–783 § i sistnämnda lag har PET rätt att med tillstånd av domstol avlyssna elek-
troniska kommunikationsmedel och för detta ändamål för utredning av brott utföra
installationer som möjliggör sådan avlyssning även i utrymmen som används för
stadigvarande boende. I 791 § i samma lag föreskrivs om PET:s rätt att utföra optisk
observation i en bostad. Tillstånd till ovan nämnda befogenheter meddelas av dom-
stol och befogenheterna kan användas vid undersökning av allvarliga brott. Med
stöd av 799 § i lagen har PET rätt att göra en hemlig husrannsakan vid undersök-
ning av brott. Tillstånd till att använda en befogenhet utan den boendes kännedom
meddelas av domstol.

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 av korrespondens, post och kom-
munikation är okränkbar. I det första stycket i artikeln nämns inget om de förutsätt-
ningar 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 domstols-
kontroll garanteras.

I det andra stycket i artikel 10 finns en specialbestämmelse om begränsning av
skyddet för förtrolig kommunikation. Enligt det ska begränsningar av de grund-
läggande fri- och rättigheterna grunda sig på lag. m begränsningens syfte är att
skydda den fria demokratiska samhällsordningen eller förbundsstatens eller en del-
stats existens eller säkerhet, kan i lagen föreskrivas att den som begränsningen rik-
tar 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 art. 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 hemrannsakan 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 avvärjande 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 som 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 användning av tekniska övervakningsmetoder vid parlamentarisk övervakning. I det sjunde stycket föreskrivs om andra förutsättningar för begränsningar i hemfrid och ingrepp i hemfrid. Enligt detta sjätte 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. 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. 2970). In underrättelsemetoder som innebär ingrepp i innehållet för förtroliga meddelanden föreskrivs separat i den så kallade G 10-lagen (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26. Juni 2001, BGBl. I S. 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 laglighetstillsynsorganet (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 förtroliga meddelanden har i G 10-lagen anförtrots 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 för lagring 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 stadigvarande 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 stadigvarande karaktär, förutsatt att det finns tillstånd att använda själva metoden. Det finns inga separata bestämmelser om täckoperationer i utrymmen som används för boende av stadigvarande 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 förtroliga meddelanden 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 data-skydd ((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 inte i praktiken varit obegränsad. Denna rätt har man i Frankrike vägt mot i synnerhet yttrandefrihet och pressfrihet. I tolkningspraxis har det uppstått en grupp 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 underrättelsebefogenheterna föreskrivs i Frankrike i lagen om intern säkerhet (Code de la sécurité intérieure). Enligt artikel L241-1 i denna lag tryggas hemligheten av 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 stadigvarande 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 stadigvarande 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 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 tryggande 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 bland annat polisen och underrättelsemyndigheterna enligt lag befogenheter att göra ingrepp i det grundlagsfästa skyddet för förtroliga meddelanden, 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 stadigvarande karaktär i syfte att skydda den nationella säkerheten. Tillstånd att använda underrättelsebefogenheter 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 stadigvarande karaktär föreskrivs i lagen om underrättelse- och säkerhetstjänster (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdienst 2017). I 40 § i lagen föreskrivs om upptagning och 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 stadigvarande boende, men i lagen finns inga begränsningar i fråga om de utrymmen där täckoperationer kan utföras. När AIVD inhämtar underrättelser, inhämtas uppgifterna av

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 befohgenheten användes, såvida det inte finns grunder för att inte underrätta honom eller henne.

6 Remissvar

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 stryks ur bestämmelsetexten. Bakgrunden till ändringen är kommunikationsteknikens utveckling. Efter att bestämmelsen skapades 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 brevkommunikation används fortfarande, men deras betydelse har minskat.

Enligt förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen är den avsedd att allmänt trygga hemligheten av förtroliga meddelanden. I bestämmelsen nämns 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 utlåtandep Praxis har som förtroliga meddelanden behandlats bland annat e-post och arbetstagarnas användning av datanätet (GrUU 27/2000 rd) samt radiokommunikation som är avsedd att vara förtrolig (GrUU 26/2001 rd). Skyddet för förtroliga meddelanden 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 fått 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 tryggar dock även sådana andra uppgifter om ett sådant

meddelande som kan ha betydelse för att meddelandet ska förbli konfidentiellt. I typiska fall är sådana uppgifter exempelvis ett samtals identifieringsuppgifter (RP 309/1993 rd, s. 57/II). Utskottet 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 utlåtandepraxis preciserat föremålet för det skydd som garanteras i 10 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har konstaterat att utgångspunkten är att ett postpaket innehållande gods i sig bör kunna betraktas som förtroliga meddelanden på det sätt som avses i grundlagen (GrUU 28/2000 rd, s. 3/II). Enligt grundlagsutskottet omfattar skyddet inte 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 i fråga om förtroliga meddelanden enligt 10 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 15/2024 rd, stycke 9).

I den 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 brottsutredningsrelaterade begränsningsgrunderna. Det föreslås att ordalydelsen i båda momenten ändras så att uttrycket "för att brott ska 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 den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Mot den bakgrunden har grundlagsutskottet ansett att det är otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärrmat 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 båda de brottsutredningsrelaterade lagförbehållen i 10 § 3 mom. i grundlagen är behäftade med obalans när det gäller tolkningen. Grundlagsutskottet ansåg 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. Samtidigt tog utskottet också

upp förslaget i regeringens proposition om att uttrycket "utredning av brott" skulle ersättas med uttrycket "bekämpning av brott". Om begreppet bekämpning av brott används, leder detta till att begränsningsklausulen fokuseras 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). Med stöd av den begränsningsgrund som gäller utredning av brott har det också kunnat införas bestämmelser om befogenheter för att förhindra och avslöja brott (GrUU 67/2010 rd). Enligt tolkningspraxis kan uttrycket "för att brott ska 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 uppdragas att ett brott har begåtts, vilket i sin tur kan kräva att man på förhand bereder sig för att ett brott kommer att begås (GrUU 2/1996 rd). Således har man som undersökning eller utredning av brott i tolkningspraxis kunnat betrakta också åtgärder som vidtas på grund av en konkret och specifik misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås (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 ett brott som uttryckligen nämns i den bestämmelse där det föreskrivs om befogenheten (GrUU 5/1999 rd, GrUU 2/1996 rd).

Förslagets avsikt är inte att ändra begränsningsgrundens räckvidd i förhållande till hur den har tolkats i grundlagsutskottets praxis. Förhindrande av brott är inte avsett att vara en ny begränsningsgrund, utan med detta tillägg preciseras den begränsningsgrund gällande utredning och undersökning av brott som redan ingår i paragrafen. Begränsningsgrunden förutsätter fortfarande 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 i syfte att inhämta information för att avvärja allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet. Bestämmelserna om de begränsningsgrunder som gäller 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 begränsningsgrunden gör det möjligt att inhämta information om allvarlig brottslighet under bredare förutsättningar och om en vidare krets av personer än enligt gällande lag (så kallad hotrelaterad kriminalunderrättelseverksamhet). Syftet med ändringen är att göra det möjligt att införa bestämmelser om befogenheter som innebär ingrepp i skyddet för hemfrid och hemligheten av förtroliga meddelanden på ett sätt som inte är kopplat till förutsättningen i den gällande 10 § i grundlagen om att begränsningen ska grunda sig på en konkret och specificerad misstanke om brott, utan som kan ske proaktivt, i syfte att avvärja brott.

För bekämpning av allvarlig brottslighet anses det nödvändigt att göra det möjligt att inhämta information i utrymmen som skyddas av hemfrid. Platser som används för boende av stadigvarande karaktär används i betydande utsträckning för planering, förberedelse och genomförande av sådana brott som hör till området för allvarlig brottslighet samt för förvaring av föremål och uppgifter. Om det inte är möjligt att inhämta information om allvarlig brottslighet med befogenheter som sträcker sig till skyddet för hemfrid, kommer åtgärder som hänför sig till förberedelse och genomförande av brott sannolikt att genomföras i utrymmen som skyddas av hemfrid, utom räckhåll för myndigheternas metoder för inhämtande av information. Den föreslagna begränsningsgrunden har betydelse även med tanke på säkerheten för tjänsteinnehavare i 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 är nödvändigt, eftersom brottslingar som regel kommer att undvika verifierbara fysiska möten och föra behövliga samtal på annat sätt. Genom digitaliseringen har den elektroniska kommunikationens betydelse i brottslig verksamhet ökat ytterligare och brottsliga kretsar hyser fortfarande ett starkt förtroende för att kommunikationen förblir hemlig. En smidig och ur den brottsliga verksamhetens synvinkel pålitlig gränsöverskridande kommunikation har lett till att brottsliga åtaganden snabbare än tidigare konkretiseras i brottsliga gärningar. För att kunna avvärja allvarliga hot och få information om planer, personer och olika aktörers roller i anslutning till hoten måste myndigheterna få tillgång till innehållet i förtroliga meddelanden, till exempel genom teleavlyssning och teknisk observation av utrustning. När våldsamma handlingsmodeller blir allt vanligare i brottslig verksamhet

och hoten blir allt allvarliga, blir förebyggande åtgärder allt viktigare. Syftet med den föreslagna ändringen är att göra det möjligt att på förhand avvärja de hot som den allra allvarligaste brottsligheten innebär innan hoten konkretiseras i brott.

Begreppet "allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet" ska bedömas som ett självständigt begrepp, men har koppling till begränsningsgrunden i gällande 4 mom., "vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden". Enligt grundlagens förarbeten hör till brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet till exempel narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58/II). Till de brott som begreppet inte per definition har ansetts omfatta hör bland annat egendomsbrott. Tolkningen har utvecklats vidare i grundlagsutskottets utlåtandepraxis (se till exempel GrUU 36/2002 rd, s. 4–5, GrUU 32/2013 rd, s. 3/I, GrUU 33/2013 rd, s. 3/I och GrUU 49/2014 rd, s. 3–4 och sammanfattningsvis GrUU 26/2025 rd, stycke 14). Tillämpningsområdet för den nya begränsningsgrunden är dock inte i sig möjlig att härleda ur grundlagsutskottets ovan nämnda tolkningspraxis, som gäller konkreta och specificerade gärningar, utan i tillämpningsområdet ska beaktas att brottsligheten är av organiserad karaktär. I begränsningsgrunden förutsätts att såväl hotet som brottsligheten kan anses vara av allvarlig karaktär. Begreppet allvarlig brottslighet, som används som begränsningsgrund, syftar typiskt på sådan organiserad brottslig verksamhet inom vilken de brott begås som till sin karaktär och klandervärdhet anses vara de allvarligaste.

Med hot avses i bestämmelsen en skadebringande händelse eller ett skadebringande utvecklingsförlopp som har sin grund i allvarlig brottslig verksamhet, men trots detta inte nödvändigtvis förorsakar allvarlig fara för individens eller samhällets säkerhet. Begreppet hot syftar på ett utvecklingsförlopp av vagare karaktär än omedelbar fara och till en skadebringande händelse som ligger längre fram i tiden. Begränsningsgrundens förutsättning om "allvarligt hot" innebär således att tillämpningsområdet avgränsas till sådana hot om skadebringande utvecklingsförlopp, som vid konkretisering till brott skulle komma att ha exceptionellt allvarliga följder och som för att kunna avvärjas gör det nödvändigt att avstå från att förutsätta att det föreligger en konkret och specificerad misstanke om brott. Organiserad brottslighet kan typiskt betraktas som ett sådant hot. En viss form av brottslighet kan anses utgöra ett allvarligt hot även på den grunden att den har vittgående verkningar. Följaktligen kan till tillämpningsområdet höra åtminstone sådan brottslig verksamhet som till följd av sina verkningar utgör ett betydande hot mot offentlig ekonomi, fungerande finansierings- och försäkringssystem eller kritisk infrastruktur, eller som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller till följd av sina verkningar innebär ett omfattande hot mot miljön. 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 lika mycket ingriper 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. Som begränsningsgrund är inhämtningen av information om brottslig verksamhet inte kopplad till en enskild misstanke om brott, varför det inom ramen för denna begränsningsgrund i och för sig är möjligt att i lag införa bestämmelser om befogenheter att begränsa en persons skydd för hemfrid eller för hemligheten av förtroliga meddelanden 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 anges med noggrann avgränsning (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.

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 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 avvärjas 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 bostad. Att i lag införa bestämmelser 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, det vill säga till sin karaktär är mindre exakt definierad och mindre specificerad. Dessutom ska graden av ingreppet i den grundläggande fri- eller rättigheten beaktas. I lagstiftningspraxis har till exempel bostadsavlyssning för utredning av ett brott som redan ägt rum ansetts vara ett av de hemliga tvångsmedel som ingriper allra djupast i de grundläggande rättigheterna och har ansetts möjlig endast vid undersökning av de allra allvarligaste brotten (LaUB 8/2013 rd s. 4–5).

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 för förhindrande och avslöjande av brott befogenheter till bland annat teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk avlyssning. Användningen av dessa befogenheter är i lagen bunden till brottsrubriker eller straffskalor. Att i lag införa bestämmelser 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, det vill säga till sin karaktär är mindre exakt definierad och mindre specificerad. 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 i lag 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).

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, de allmänna och särskilda 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 få uppdras åt de myndigheter som sörjer för bekämpningen av allvarlig brottslighet. Avgränsning av inhämtningen av information om allvarlig brottslighet behövs också avseende det för vems bruk uppgifterna får inhämtas. Informationen ska inhämtas för att i deras lagstadgade uppdrag användas av myndigheter som sörjer för bekämpningen av brottslighet som allvarligt hotar en individs eller samhällets säkerhet.

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 i lag föreskriva om befogenheterna vid brottsutredning, som gör det möjligt att vidta åtgärder för att förhindra ett konkret och specifikt brott, även om brottet ännu inte har nått nivån för en fullbordad gärning. Eftersom den föreslagna begränsningsgrunden, som gäller bekämpning av allvarlig brottslighet, gör det möjligt att inhämta information på mindre specificerade och exakt definierade grunder än de gällande begränsningsgrunderna, ska 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 skillnaderna mellan underrättelseverksamhet respektive utredning och avväjande av brott och ansåg med hänsyn därtill att det särskilt skulle säkerställas att regleringen inte öppnar möjligheter att utnyttja underrättelseverksamheten för att kringgå polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information eller tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd och GrUU 26/2025 rd). Den hotrelaterade kriminalunderrättelseverksamhetens förhållande till förhindrande och utredning av brott är inte till alla delar jämförbar med den civila och militära underrättelseverksamhetens förhållande till avväjande och utredning av brott, eftersom ett av kriminalunderrättelseverksamhetens syften är att inhämta information för att avväja 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 i större utsträckning vara tillåten om det är frågan om ett tillräckligt allvarligt brott (GrUU 23/2013 rd och GrUU 35/2018 rd). Det kan anses möjligt att använda information som inhämtats genom hotrelaterad kriminalunderrättelse för avväjning av kriminellt hot, förhindrande av brott, inriktning av laglighetstillsynsmyndigheternas verksamhet och som stöd för att visa att en person är oskyldig samt för att avväja 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). Av det rättsskyddskrav som ingår i de allmänna förutsättningarna

för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna följer att det i reglering på nivå av vanlig lag ska sörjas för tillräckliga rättsskydds- och tillsynsarrangemang. Enligt de gällande bestämmelserna förutsätts domstolstillstånd för användning av flera av de hemliga befogenheterna för brottsbaserad eller underrättelserelaterad inhämtning av information. Domstolsförfarandet finns för att förhindra missbruk av befogenheterna.

Rättsskyddsarrangemangen kan omfatta flera till förfarandet kopplade garantier, såsom skyldighet att underrätta föremålet för informationsinhämtningen, den enskilda individens möjlighet att utnyttja särskilda rättsskyddsmedel, skyldighet att dokumentera användning av befogenheterna, begränsningar i användningen av den information som inhämtas genom befogenheterna samt andra begränsningar när det gäller inhämtningen av information som är avsedda att skydda grundläggande fri- och rättigheter, till exempel för att trygga källskyddet. Ett förhandstillstånd av domstol kan inte ersätta efterhandskontroll, 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 det till följd av sakens natur inte är möjligt att tillämpa ett normalt förfarande med ändringssökande hos domstol, är det nödvändigt att skapa trovärdiga ersättande rättsskyddsgarantier (GrUU 36/2018 rd).

I kriminalunderrättelseverksamheten betonas 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 lagen 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 laglighetstillsyn ordnas. För den civila och militära underrättelseverksamhetens vidkommande har en sådan tillsyn ordnats genom att en underrättelsetillsynsombudsmannainstitution har inrättats. Underrättelseverksamheten övervakas även av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. De som utövar laglighetstillsyn ska ha 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.

I propositionens 3 mom. föreslås också att det genom lag ska vara möjligt att föreskriva om åtgärder som sträcker sig till hemfriden, när detta är nödvändigt 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 stöd av den ändrade bestämmelsen ska det i fortsättningen vara möjligt att i lag ta in sådana bestämmelser om befogenheter för civil eller militär underrättelseinhämtning som begränsar skyddet för hemfrid, förutsatt att även de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna finns. Detta kan innebära bland annat att täckoperationer eller platsspecifik underrättelseinhämtning tillåts i utrymmen som används för boende av stadigvarande karaktär. (GrUU 35/2018 rd, GrUU 36/2018 rd).

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.

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 stadigvarande karaktär 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 iaktta 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

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

9 Förhållande till andra propositioner

Som en del av reformen 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 sätta igång med att ändra grundlagen utifrån dagspolitiska scenarier och inte heller om det rubbar de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet eller grundlagens funktion som stats- och rättsordningens fundament. Å andra sidan måste man se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Eventuella ändringsbehov bör övervägas noggrant och de ändringar som bedöms vara nödvändiga beredas grundligt utifrån en bred debatt i strävan efter samsyn (GrUB 4/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2006 rd, s. 2–3, GrUB 5/2005 rd, s. 2/l).

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, dvs. i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Förfarandet enligt 73 § 2 mom., där förslaget förklaras brådskande, bör enligt utskottet inte användas om det inte finns ett exceptionellt trängande behov av att snabbt ändra grundlagens lydelse (GrUB 5/2005 rd, s. 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 finns 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 härfter tillämpas när grundlagen ska ändras, vilket är huvudregeln enligt utskottets vedertagna praxis (GrUB 4/2018 rd).

De i avsnitt 9 nämnda lagreformerna, som förutsätter ändring av grundlagen, är anhängiga i de nämnda ministerierna.

Kläm

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

Lagförslag

Lag

om ändring av 10 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § grundlagen,

ändras 10 § 2–4 mom. i Finlands grundlag (731/1999), av dem 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 ska kunna tryggas, för att brott ska kunna förhindras och utredas, information inhämtas för bekämpning av allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet samt 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 för att brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet ska kunna förhindras och utredas, för att inhämta information för bekämpning av sådan allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den xx xxxx 20xx

Statsminister

Förnamn Efternamn

Minister Förnamn Efternamn

Parallelltext

Lag

om ändring av 10 § i Finlands grundlag

I enlighet med riksdagens beslut, tillkommet på det sätt som föreskrivs i 73 § grundlagen,

ändras 10 § 2–4 mom. i Finlands grundlag (731/1999), av dem 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.

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 ska kunna tryggas, för att brott ska kunna förhindras och utredas, information inhämtas för bekämpning av allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Gällande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

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

Denna lag träder i kraft den 20 . .

Bilagor

Bilaga 1. Arbetsgruppens promemoria 28.11.2025

Förhållandet mellan lagförbehållet om begränsning av hemfriden i 10 § 3 mom. i grundlagen och Europeiska unionens lagstiftning

Bakgrund

Förhållandet mellan det kvalificerade lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen och de inspektionsbefogenheter om vilka bestäms i EU-lagstiftningen eller som följer av EU:s rättsregler har tid efter annan aktualiserats i grundlagsutskottets utlåtandepraxis. I sitt utlåtande med anledning av förslaget till lag om tillsyn över ekologisk produktion bedömde grundlagsutskottet för första gången uttryckligen förhållandet mellan en inspektionsbefogenhet om vilken bestäms i Europeiska unionens rättsregler och den nationellt föreslagna avgränsningen av inspektionsbefogenheten och ansåg att den nationellt föreslagna avgränsningen av inspektionsbefogenheten i fråga om utrymmen för boende av stadigvarande karaktär inte föreföll motsvara bestämmelserna i EU-förordningen. Följaktligen ansåg grundlagsutskottet att den nationellt föreslagna avgränsningen av orsaker som följde av unionslagstiftningen skulle antingen uteslutas eller omformuleras (GrUU 51/2014). Senare har grundlagsutskottet i flera av sina utlåtanden om genomförandet av Europeiska unionens rättsregler påpekat att det skydd för hemfrid som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna inte till alla delar motsvarar bestämmelsen i 10 § 3 mom. i grundlagen. I grundlagsutskottets utlåtanden har påpekats att stadgan om de grundläggande rättigheterna inte innehåller något kvalificerat lagförbehåll av det slag som finns i Finlands grundlag, varför det ibland kan vara svårt att utan problem samordna EU:s rättsregler och den finska konstitutionen, även om EU-lagstiftningen är förenlig med stadgan (se till exempel GrUU 6/2019 rd och GrUU 39/2016 rd).

Vidare har grundlagsutskottet både i samband med ändringen av 10 § i grundlagen och senare ansett det motiverat att regeringen inleder ett utredningsarbete som även i större utsträckning täcker behovet av att ändra de begränsningsklausuler i grundlagen som gäller hemfriden och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden (GrUB 4/2018 rd). Utskottet har sedermera påskyndat inledningen av utredningsarbetet (GrUU 6/2019 rd och GrUU 12/2019 rd). I sin senaste praxis har utskottet med eftertryck upprepat att det är nödvändigt att utreda behovet av ändringar i begränsningsklausulerna i 10 § i grundlagen (t.ex. GrUU 47/2024 rd, GrUU 15/2024 rd och GrUU 5/2023 rd). Beträffande förhållandet mellan skyddet för

hemfrid och EU:s rättsregler har utskottet betonat att utredningen särskilt ska fokusera på i vilken utsträckning inspektionsbefogenheterna i EU-lagstiftningen över huvud taget analyseras med avseende på skyddet för hemfriden när EU-lagstiftning bereds (GrUU 6/2019, GrUU 36/2017 rd, se även GrUU 51/2022, GrUU 12/2019 rd, GrUU 9/2019, GrUU 2/2017 rd och GrUU 51/2014 rd).

Ordalydelsen i 10 § 3 mom. i grundlagen motsvarar vad som vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna föreskrevs om skyddet för hemfrid och begränsning av detta skydd. I regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) beskrevs hur bestämmelsen om skydd för hemfrid i den då gällande regeringsformen hade tillämpats. Å andra sidan påpekades också att det hade ansetts möjligt att under vissa förutsättningar genom vanliga lagar reglera också andraundersökningar som utsträcker sig till hemfriden än husrannsakan¹. Under riksdagsbehandlingen av regeringens proposition om reformen av de grundläggande fri- och rättigheter breddades ordalydelsen i momentet så att i bestämmelsen i stället för att hänvisas till undersökningar som sträcker sig till hemfriden hänvisades till åtgärder som ingriper i hemfriden, eftersom lagstiftningspraxis ansågs visa att det också beträffande andra slag av åtgärder än undersökningar har varit nödvändigt att dra upp en gräns för skyddet för hemfriden (GrUB 25/1994 rd).

Förhållandet mellan lagförbehållet gällande skyddet för hemfrid och Europeiska unionens lagstiftning

Bedömningen av åtgärder som sträcker sig till skyddet för hemfrid i det skede när unionsrätten genomförs

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis beskrivit den nationella rättens förhållande till EU-rätten genom att konstatera att unionslagstiftningen enligt Europeiska unionens domstols etablerade rättspraxis har företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (GrUU 14/2018 rd och GrUU 20/2017 rd). I sin etablerade utlåtandep Praxis har utskottet

¹ I regeringens proposition konstateras att sådana granskningsbefogenheter då ingick bland annat i lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/86, 18 §), i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/73, 3 §), byggnadsskyddslagen (60/85, 18§), radiolagen (517/88, 16§) och socialvårdslagen (710/82, 41 §). I den privaträttsliga lagstiftningen, t.ex. i 17 § i hyreslagen (653/87), och i 79 § i lagen om bostadsaktiebolag (809/91), hade man däremot i vissa fall gett någon annan privatperson rätt till inträde i en bostad (RP 309/1993 rd).

hänvisat till man i den finska lagstiftningen ska sträva efter att finna lösningar som stämmer överens med EU-rätten (t.ex. GrUU 15/2018 rd, GrUU 14/2018 rd, GrUU 26/2017 rd).

Grundlagsutskottets etablerade uppfattning har också varit att det inte ingår i dess konstitutionella uppgifter att bedöma regleringen av det nationella genomförandet med avseende på den materiella EU-rätten. Enligt grundlagsutskottet är det ändå viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se också GrUU 51/2014 rd och de utlåtanden som det hänvisas till där). Av denna anledning finns det anledning att särskilt i fråga om sådana bestämmelser i regeringens proposition som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöraramarna för det nationella handlingsutrymmet. Av grundlagsutskottets praxis följer att det i regeringens propositioner även i fråga om bestämmelser som gäller begränsning av skyddet för hemfrid enligt 10 § 3 mom. i grundlagen bör redogöras för det nationella handlingsutrymme som EU:s rättsregler medger.

Grundlagsutskottet har fått ta ställning till flera sådana propositioner av regeringen där inspektionsbefogenheterna har haft anknytning till unionens rättsregler och genomförandet av dem. I de flesta av de propositioner som har varit föremål för grundlagsutskottets bedömning förefaller det dock ha förblivit oklart i vilken mån unionsrätten och genomförandet av den förutsätter uttryckligen sådana inspektionsbefogenheter som sträcker sig till skyddet för hemfrid. I allmänhet har uppgiften att närmare klarlägga det nationella handlingsutrymmet blivit en uppgift för det utskott som har avgett betänkande med anledning av regeringens proposition. Grundlagsutskottet har typiskt förutsatt att till den del som det i inspektionsbefogenheter med anknytning till Europeiska unionens lagstiftning är frågan om bestämmelser där det finns nationell prövningsrätt, ska utövningen av befogenheten avgränsas på det sätt som grundlagsutskottet i sin praxis har förutsatt i fråga om de kvalificerade lagförbehållen i 10 § 3 mom. i grundlagen. I dessa propositioner har avgränsningen av en befogenhet som sträcker sig till skyddet för hemfrid så att avgränsningen motsvarar vad som förutsatts i unionslagstiftningen varit en fråga om lagstiftningsordning (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 44/2016 rd, GrUU 39/2016 rd, GrUU 69/2002 rd).

I fråga om ovan nämnda propositioner av regeringen som har behandlats i grundlagsutskottet har det utskott som avgett betänkandet om propositionen preciserat eller avgränsat inspektionsbefogenheterna på olika sätt. Beträffande alla

ovan nämnda propositioner har det utskott som har avgett betänkandet gjort den bedömningen att unionsrätten ger möjlighet att precisera och avgränsa granskningsbefogenheten. Denna bedömning har dock varit uttalat fallspecifik och i varje regleringssammanhang har preciseringen och avgränsningen gjorts på det sätt som har ansetts lämpligt i det sammanhanget.² Inspektionsbefogenheterna kan ha avgränsats så att skyddet för hemfrid inte alls gäller dem eller också har de avgränsats så att de motsvarar någondera av de två förutsättningarna för att begränsa hemfriden som anges i 10 § 3 mom. i grundlagen.

I en proposition av regeringen där det var frågan om inspektionsbefogenheter gjorde grundlagsutskottet uttryckligen den bedömningen att det enligt unionslagstiftningen inte är möjligt att avgränsa en granskningsbefogenhet på det sätt som förutsätts i 10 § i grundlagen och i grundlagsutskottets etablerade utlåtandepaxis (GrUU 51/2014 rd). Grundlagsutskottets bedömning av regleringen utgick i den situationen från den unionsrättsliga principen om att Europeiska unionens sekundärrätt har företräde. Grundlagsutskottet har också behandlat inspektionsbefogenheter som har grundat sig på unionslagstiftning och ansett dem godtagbara ur grundlagssynvinkel (GrUU 23/2020 rd och GrUU 2/2017 rd). Av grundlagsutskottets utlåtanden framgår inte direkt om inspektionsbefogenheten i dessa propositioner har ansetts godtagbar uttryckligen till följd av principen om unionsrättens företräde, eller också annars.

När det gäller de situationer som aktualiserats i grundlagsutskottets utlåtandepaxis förefaller det som om unionslagstiftningen i riksdagsbehandlingen oftast har tolkats så att inspektionsbefogenheterna har varit förknippade med ett handlingsutrymme som har gjort det möjligt att avgränsa de åtgärder som sträcker sig till skyddet för hemfrid så att befogenheten motsvarar förutsättningarna för begränsning av hemfriden enligt 10 § 3 mom. i grundlagen.

Bedömning av åtgärder som sträcker sig till skyddet för hemfrid vid beredningen av rättsregler för Europeiska unionen

Enligt grundlagsutskottets etablerade paxis är de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i Finlands grundlag betydelsefulla också vid beredningen av rättsregler för Europeiska unionen (t.ex. GrUU 4/2023 rd, GrUU 15/2017 rd, GrUU 9/2017 rd och de utlåtanden som det hänvisas till i dem). Finlands grundlag ska styra statsrådets ståndpunkt i beredningen av EU-lagstiftningen (t.ex. GrUU 20/2017 rd). Tidvis, men dock relativt sällan, har grundlagsutskottet haft sådana U- och

² JsUB 13/2022 rd, EkUB 45/2022 rd, JsUB 4/2019 rd, JsUB 3/2019 rd, EkUB 13/2020 rd, FvUB 14/2018 rd, JsUB 16/2016 rd, EkUB 24/2016 rd, JsUB 17/2002 rd.

E-ärenden för behandling i vilka utskottet uttryckligen har gjort en bedömning av frågor som har gällt skyddet för hemfrid (GrUU 1/2024 rd, GrUU 39/2012 rd, GrUU 44/2002 rd, GrUU 20/2001 rd, GrUU 12/2001 rd ja GrUU 3/1996 rd).

I sina U-skrivelser och E-skrivelser har statsrådet i varierande mån behandlat frågor som hänför sig till skydd för hemfrid i förslag till rättsregler för EU. Frågor med anknytning till hemfrid aktualiseras i någon mån vid förhandlingar gällande EU-lagstiftning. Närmare har saken mer typiskt behandlats i regeringens propositioner med förslag till nationellt genomförande av unionslagstiftning än i statsrådets U-skrivelser till riksdagen. Frågor som gäller skyddet för hemfrid har dock uttryckligen uppmärksamats i vissa U-skrivelser (åtminstone U 26/2022 rd, U 84/2021 rd ja U 12/2018 rd).

På basis av riksdagsmaterial och uppgifter från ministerierna förefaller det som om frågor som gäller skyddet för hemfrid åtminstone i någon mån har uppmärksamats vid beredningen av unionslagstiftning. Till viss del nämns frågor som hänför sig till skyddet för hemfrid uttryckligen i de skrivelser till riksdagen som gäller behandlingen av ärendet. I en del andra situationer har man annars försökt beakta saken under förhandlingarnas gång. Det gäller också att märka att en betydande del av skrivelserna till riksdagen inte behandlas i grundlagsutskottet, varför saken kan nämnas i skrivelserna till riksdagen utan att den nödvändigtvis särskilt kommer upp under riksdagsbehandlingen.

Tolkningsfrågor som hänför sig till 10 § 3 mom. i grundlagen har kommit upp också i utlåtanden som högsta domstolen med stöd av 19 § 2 mom. i självstyrelselagen för Åland har gett om landskapslagar som Ålands landsting har antagit. Beträffande en landskapslag som hade samband med genomförandet av unionslagstiftning har högsta domstolen bland annat ansett att en sådan inspektionsbefogenhet i en landskapslag var problemfri från grundlagssynpunkt som möjliggjorde en befogenhet att inspektera uppvärmnings- och luftkonditioneringssystemet i en bostad i en byggnad som inte hade en giltig energideklaration (KO-HD/12/2021).

Bedömning av nuläget

Förhållandet mellan de kvalificerade lagförbehållen gällande hemfrid om vilka föreskrivs i 10 § 3 mom. I grundlagen och de inspektionsbefogenheter som följer av unionslagstiftningen eller förutsätts i den har enligt grundlagsutskottets praxis i viss mån medfört utmaningar i lagtolkningen. Enligt grundlagsutskottets utlåtandep Praxis är det klart att om den nationella rätten och EU-rätten kommer i konflikt med varandra, har EU-rätten företräde. Grundlagsutskottet har trots detta ansett att i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på nationell nivå eller möjliggör sådan

är det viktigt att det när detta nationella handlingsutrymme utnyttjas tas hänsyn till de krav som följer av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En central fråga blir då tolkningen av det nationella handlingsutrymme som EU-rätten medger, en tolkning som i sista hand är EU-domstolens uppgift.

Att i lag föreskriva om inspektionsbefogenheter som följer av EU-rätten har i lagstiftningspraxis ansetts möjligt huvudsakligen med stöd av begränsningsgrunderna i 10 § 3 mom., antingen för att grundläggande fri- och rättigheter ska tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Endast sällan har det slutligen varit nödvändigt att som grund för bestämmelser om inspektionsbefogenheter hänvisa till en tolkning som grundar sig på principen om EU-rättens företräde (se GrUU 51/2024).

Grundlagsutskottet har betonat att man måste se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning. Enligt utskottet är det mot den bakgrunden otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärrat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen. Utskottet har uppmanat regeringen att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas till följd av detta (GrUB 4/2018 rd). Detta skulle tala för att lagförbehållen i 10 § 3 mom. i grundlagen skulle ändras så att av dem tydligare skulle framgå alla de grunder på vilka det enligt tolkningspraxis har varit möjligt att begränsa skyddet för hemfrid.

Å andra sidan är särskilt den grund som gäller tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna redan i sig relativt öppet formulerad och har även kunnat användas som stöd för att lagstifta om bestämmelser om sådana inspektionsbefogenheter som följer av EU-rätten. Den grund för begränsning av hemfriden som hänför sig till utredning av brott har i sin tur ofta i lagstiftningspraxis använts för lagstiftning om sådana relativt ofta i anslutning till unionsbestämmelserna förekommande inspektionsbefogenheter som utövas för utredning av gärningar eller försummelser för vilken har föreskrivits en administrativ påföljdsavgift (GrUU 30/2025 rd, GrUU 6/2019 rd, GrUU 2/2017 rd, GrUU 39/2005 rd och GrUU 7/2004 rd). Det är ändå möjligt att en inspektionsbefogenhet som följer av EU-rätten och genom vilken en gärning eller försummelse för vilket som påföljd föreskrivs en administrativ påföljdsavgift kan grunda sig också på den förutsättning för begränsning av skyddet för hemfrid som hänför sig till tryggandet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

För en ändring av ordalydelsen talar de situationer där inspektionsbefogenheter som följer av EU-lagstiftning inte har kunnat baseras på någotdera lagförbehållet i 10 § 3 mom. i grundlagen och bestämmelser om befogenheten har införts i lag med stöd av principen om EU-lagstiftningens företräde. Sådana situationer har

dock slutligen varit sällsynta i nuvarande lagstiftningspraxis. Vanligare har varit att inspektionsbefogenheten vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition har preciserats så att den uppfyllt någondera av de två grunderna i 10 § 3 mom. i grundlagen för inskränkning av skyddet för hemfrid, varvid det inte har funnits behov att i tolkningshänseende åberopa principen om unionsrättens företräde.

De inspektionsbefogenheter som Europeiska unionens sekundärlagstiftning har förutsatt har aktualiserats i olika lagstiftningssammanhang. Typiska situationer i lagstiftningspraxis har hittills varit de där näringsverksamhet utövas i utrymmen som skyddas av hemfrid och rätten att verkställa inspektioner i anslutning till näringsutövningen därför måste utsträckas även till sådana utrymmen. Typiska situationer har också varit de där övervakningen av villkoren för att bevilja olika stöd har medfört att EU-rätten har kunnat förutsätta en inspektionsbefogenhet som ingriper i skyddet för hemfrid. För det tredje har inspektionsbefogenheterna i unionens sekundärrätt förekommit i olika situationer där det har varit frågan om att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och där inspektionen ska utföras till exempel för att kontrollera säkerheten av apparater som placerats i utrymmen som skyddas av hemfrid. På det hela taget har de undantag från det nationella skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna som EU-rätten har förutsatt trots allt varit anspråkslösa.

På basis av den lagstiftningspraxis som hittills uppstått kan man i EU-rätten särskilja typiska situationer av ovan nämnt slag som i viss mån har förutsatt lagstiftning om inspektionsbefogenheter som har ingripit i skyddet för hemfrid. Om målsättningen är att den nationella grundlagen även i framtiden med säkerhet ska täcka de situationer som har anknytning till unionslagstiftningen, borde man i grundlagen införa en bestämmelse om en ny, mycket öppet formulerad begränsningsgrund. De situationer där unionslagstiftningen har varit bestämmande har redan hittills i praktiken varit av många olika slag och det är möjligt att inspektionsbefogenheter i fortsättningen måste införas i en ytterligare större mångfald av lagstiftning.

Arbetsgruppen utvärderade några alternativa formuleringar som kunde fogas till 10 § 3 mom. i grundlagen och som åtminstone delvis skulle kunna tjäna som grund för inspektionsbefogenheter med anknytning till genomförandet av EU-lagstiftning. Vid utvärderingen konstaterades att en eventuell formulering borde vara relativt öppen, så att man kunde förvissa sig om att den skulle täcka inte bara de behov som redan yppat sig utan även behov som eventuellt kan yppa sig i framtiden. I sitt arbete har arbetsgruppen arbetat med bland annat följande formuleringar:

- Genom lag kan det föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att *(myndighets)inspektioner ska kunna utföras*, de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.
- Genom lag kan det föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att *det ska kunna övervakas att lagstiftning iakttas*, för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.
- Genom lag kan det föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för *utredning av en betydande överträdelse av en lagstadgad förpliktelse*, för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.
- Genom lag kan det föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för *utredning av förutsättningarna för att påföra en (annan än ringa) administrativ påföljd*, för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas.
- Genom lag kan det föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att *en annan än ringa överträdelse av lagstiftning* eller brott ska kunna utredas.

Ingen av de öppnare formuleringar som arbetsgruppen utvärderade motsvarade det sätt på vilket begränsningarna nu regleras i 10 § 3 mom. i grundlagen, där man så exakt som möjligt har försökt definiera de grunder på vilka skyddet för hemfrid kan begränsas. En så betydande ändring av regleringssättet kunde förutsätta en bredare bedömning av systematiken i 10 § i grundlagen och kapitlet om de grundläggande fri- och rättigheterna, vilket inte förefaller motiverat med hänsyn till att i praktiken har behovet att i lagstiftningspraxis tillämpa principen om EU-rättens företräde slutligen har varit mycket litet. Formuleringar som syftar till exaktare formuleringar av begränsningsgrunderna är problematiska av den anledningen att det inte heller genom sådana skulle vara möjligt att med säkerhet täcka in alla de behov som EU-rätten kan generera även i framtiden.

Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis är de i Finlands grundlag tryggade grundläggande fri- och rättigheterna av betydelse även vid beredningen av EU-lagstiftning (t.ex. GrUU 4/2023 rd, GrUU 15/2017 rd, GrUU 9/2017 rd och de utlåtanden

som det hänvisas till i dessa utlåtanden). Finlands grundlag ska styra statsrådets åsiktsbildning vid beredningen av unionslagstiftning (t.ex. GrUU 20/2017 rd). Redogörelsen för nuläget visar att man i förhandlingar om EU-lagstiftning i någon mån har varit medveten om den betydelse som bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen har med tanke på inspektionsbefogenheter som införs i EU-lagstiftning och även försökt nå ett resultat som kan samordnas med den nationella grundlagen. En samordning av EU-lagstiftningen och den nationella grundlagen borde faktiskt också i första hand eftersträvas genom medvetenhet om frågorna när EU-lagstiftning bereds och Finland formulerar sin ståndpunkt.

I regeringens proposition med förslag till ändring av 1 § i grundlagen gjordes bland annat den bedömningen att inte är ändamålsenligt att nämna EU-medlemskapet i alla de fall där det har faktiska effekter, i synnerhet inte om grundlagen i övrigt nämner medlemskapet på ett sätt som beaktar betydelsen av det (RP 60/2010 rd s. 21). Det är möjligt att unionsmedlemskapet direkt eller indirekt även kan påverka tillämpningen av andra bestämmelser i grundlagen på ett sätt som förutsätter samordning med den nationella grundlagen och tolkningen av den. I EU-domstolens etablerade rättspraxis har unionslagstiftningen företräde framför nationell rätt i enlighet med de förutsättningar som lagts fast i denna rättspraxis. Av medlemskapet i Europeiska unionen följer att principen om att Europeiska unionens sekundärlagstiftning har företräde är en del av den finska rättsordningen. Av principen kan följä att EU-rätten i vissa situationer får företräde även i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheter om vilka föreskrivs i grundlagen.

Grundlagsutskottet har tidigare som utgångspunkt för en bedömning av huruvida grundlagen behöver ändras tagit den tanke om att grundlagen ska vara relativt beständig som framgår av förarbeten till den grundlag som trädde i kraft 2000. Denna utgångspunkt innebär att det gäller att vara återhållsam med ändringar i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, se även GrUB 10/2006 rd och GrUB 5/2005 rd). I sin bedömning av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av korruption har grundlagsutskottet betonat att genomförandet av ett enskilt direktiv inte i sig bör kräva ändring av i grundlagen inskrivna konstitutionella avgöranden som starkt stöder sig på finsk konstitutionell tradition. Grundlagen ska styra statsrådets ställningstaganden när unionslagstiftning bereds, inte tvärtom (GrUU 8/2023). Eftersom de inspektionsbefogenheter som har anknytning till EU-lagstiftningen enligt nuvarande lagstiftningspraxis i hög grad har kunnat samordnas med praxis vid tolkningen av 10 § 3 mom. i grundlagen och det är möjligt att med större grundlighet uppmärksamma saken vid beredning av EU-lagstiftning, förefaller det inte motiverat att enbart av denna anledning ändra grundlagen.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-400-410-7 (PDF)