Utlåtande GrUU 75/2018 rd– RP 202/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- ordförande Juho Eerola, förvaltningsutskottet
- utskottsråd Ossi Lantto, förvaltningsutskottet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- justitiekanslern i statsrådet Tuomas Pöysti, justitiekanslersämbetet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Lavapuro
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Janne Salminen
- professor Martin Scheinin.

Samband med andra handlingar

Grundlagsutskottet har tidigare lämnat utlåtandet GrUU 35/2018 rd i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning remitterades den 15 februari 2019 till förvaltningsutskottet, till vilket grundlagsutskottet ska lämna utlåtande.

Diskrimineringsförbud

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 35/2018 rd om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (RP 202/2017 rd) att förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till principbestämmelserna, förbudet mot allmän och oriktad övervakning av datatrafik och 14 och 20 § beaktas på behörigt sätt. Grundlagsutskottet anförde att ett diskrimineringsförbud måste fogas till förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik för att det skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 35/2018 rd, s. 16).

Enligt förvaltningsutskottet förslag till 1 § 3 mom. ska inriktandet av underrättelseinhämtning som avser datatrafik vara icke-diskriminerande. Det står enligt förvaltningsutskottet klart att alla former av diskriminering också annars är förbjuden med stöd av 6 § 2 mom. i grundlagen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och de allmänna rättsprinciperna för förvaltningen (FvUB 30/2018 rd, s. 96).

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt dess 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I förarbetena till reformen gällande de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 42/II) och i grundlagsutskottets praxis i frågan görs en åtskillnad mellan paragrafens jämlikhetsklausul (1 mom.) och diskrimineringsförbud (2 mom.).

I artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har diskrimineringsförbudet formulerats på samma sätt som i 6 § 2 mom. i grundlagen. Artikeln förbjuder all diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. I artikeln förbjuds också all diskriminering på grund av nationalitet inom tillämpningsområdet för fördragen, dock utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem. I grundrättighetsstadgan finns också en allmän jämlikhetsartikel ("Likhet inför lagen"). Enligt artikel 20 är alla människor lika inför lagen.

Enligt diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Bedömd i ljuset av grundlagens 6 § och dess förarbeten, EU:s grundrättighetsstadga och de internationella människorättsnormerna, vilka grundlagsutskottet tagit som grund för bedömningen i utlåtandet, kan den av förvaltningsutskottet föreslagna bestämmelsen om sättet för genomförande av underrättelseinhämtningen inte anses utgöra ett uttryckligt diskrimineringsförbud. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har förvaltningsutskottet strävat efter att tillgodose grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning, vilket också framgår av motiven i förvaltningsutskottets betänkande (s. 96). Av vägande konstitutionella skäl måste bestämmelsen enligt grundlagsutskot-

tets uppfattning likväl nödvändigt formuleras uttryckligen som ett förbud mot diskriminering. Enligt utskottets uppfattning kan bestämmelsen exempelvis utformas på följande sätt: "Inriktningen av en åtgärd inom underrättelseinhämtning som avser datatrafik får inte utan godtagbart skäl grunda sig på en persons ålder, kön, ursprung, nationalitet, bosättningsort, språk, religion, övertygelse, åsikt, politiska verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuella läggning eller någon annan orsak som gäller hans eller hennes person."

Sökbegrepp

Grundlagsutskottet ansåg att det i lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik måste föreskrivas om grunderna för godtagbara sökbegrepp och kategorier av sökbegrepp (GrUU 35/2018 rd, s. 21).

Förvaltningsutskottet föreslår att det i en ny 2 § 4 punkt i förslaget till lag om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik föreskrivs om grunderna för ett godtagbart sökbegrepp, och att det i en ny 5 punkt ges en definition av kategori av sökbegrepp (FvUB 30/2018 rd, s. 97).

De föreslagna bestämmelserna är till sin karaktär definitionsbestämmelser. Bestämmelserna lämnar öppna de innehållsliga grunder med stöd av vilka sökbegrepp kan bestämmas. Regleringen bör kompletteras.

Domstolens sammansättning

Grundlagsutskottet anförde att förvaltningsutskottet måste överväga att stärka den sammansättning som i tingsrätten beslutar i tillståndsärenden, så att tillståndsärenden som gäller metoder för underrättelseinhämtning åtminstone enligt grundregeln behandlas exempelvis i en sammansättning med två domare i överensstämmelse med 2 kap. 11 § i rättegångsbalken (GrUU 35/2018 rd, s. 30). Förvaltningsutskottet föreslår inga ändringar på denna punkt.

Enligt 15 § 3 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten är domstolen domför med ordföranden ensam när tingsrätten beslutar om att avbryta eller avsluta användningen av en underrättelseinhämtningsmetod. Sammansättningen ska på det sätt som avses i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken förstärkas med ytterligare en lagfaren ledamot, om det inte är uppenbart ogrundat med hänsyn till ärendets art.

I propositionen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) fanns inget förslag till bestämmelse om sammansättningen. Tillägget till lagförslaget stiftades utifrån grundlagsutskottets betänkande. Tillägget motiverades med att rättsskyddet förbättras (se GrUB 9/2018 rd, s. 9).

Grundlagsutskottet har i alla sina ställningstaganden om underrättelselagarna understrukit rättsskydds- och tillsynsarrangemangens betydelse (GrUB 4/2018 rd, s. 8—9, GrUB 9/2018 rd, s. 3, GrUB 10/2018 rd, s. 2, GrUU 35/2018 rd, s. 30—31 och GrUU 36/2018 rd, s. 34—36). En förstärkning av sammansättningen vid behandling av tillståndsärenden bidrar enligt grundlagsutskottets uppfattning till att rättsskyddet tillgodoses bättre vid prövningen av tillståndsärenden.

Enligt utskottets mening har beslutet om beviljande av tillstånd en helt avgörande ställning med avseende på rättsskyddet. Det står dessutom enligt utskottet klart att det är ologiskt med en sådan lagstiftning om underrättelseverksamhet där det föreskrivs på olika sätt om å ena sidan beviljandet av tillstånd och å andra sidan avbrytande eller avslutande av användningen av en underrättelseinhämtningsmetod.

Grundlagsutskottet anser att polislagens 5 a kap. 35 § 1 mom. måste kompletteras på ett sätt som motsvarar 15 § 3 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten. Utskottet föreslår följande lydelse: "Sammansättningen ska på det sätt som avses i 2 kap. 11 § i rättegångsbalken förstärkas med en lagfaren ledamot, om det inte är uppenbart ogrundat med hänsyn till ärendets art."

Teknisk observation av utrustning

Enligt gällande 5 kap. 23 § i polislagen får information om innehållet i ett meddelande eller om sådana identifieringsuppgifter som avses i 8 § inte inhämtas genom teknisk observation av utrustning. I propositionen föreslås det ingen ändring av bestämmelsen. Förvaltningsutskottet föreslår att 5 kap. 23 § 2 mom. i polislagen ändras så att det motsvarar ordalydelsen i 30 § i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet, det vill säga så att det genom teknisk observation av utrustning inte får inhämtas information om innehållet i ett meddelande som förmedlas. Förvaltningsutskottet hänvisar till att bestämmelsen har tolkats alltför begränsande, så att "innehållet i ett meddelande" omfattar också meddelanden som lagras på och skrivs med den tekniska utrustningen. En begränsande tolkning betyder enligt förvaltningsutskottet i själva verket att den underrättelseinhämtning som, med hjälp av ett datorprogram och genom datanätet, riktas mot detta slag av meddelanden måste genomföras med stöd av befogenhet att utföra teknisk avlyssning.

Eftersom den avgränsande formuleringen "som förmedlas" inte ingår i propositionens lagförslag, har grundlagsutskottet inte bedömt dess relevans. Den av förvaltningsutskottet föreslagna ändringen innebär en utvidgning av befogenheterna till underrättelseinhämtning. Grundlagsutskottet konstaterade i sin bedömning av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning att om förvaltningsutskottet anser det nödvändigt att utvidga de befogenheter som regeringen föreslår, ska ärendet föras till grundlagsutskottet för ny bedömning (GrUU 35/2018 rd, s. 37). Ändringen av bestämmelsen om teknisk observation av utrustning borde alltså ha hänförts till grundlagsutskottet för ny bedömning. Grundlagsutskottet anser dock inte att den föreslagna bestämmelsen till sitt innehåll är problematisk i konstitutionellt avseende.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 75/2018 rd

Helsingfors 27.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Juha Rehula cent (delvis)
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Timo V. Korhonen cent
ersättare Sirpa Paatero sd
ersättare Ben Zyskowicz saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.