Utlåtande GrUU 76/2018 rd– RP 203/2017 rd

Grundlagsutskottet

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

Till försvarsutskottet

INLEDNING

Remiss

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

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- vice ordförande Mika Kari, försvarsutskottet
- utskottsråd Heikki Savola, försvarsutskottet
- riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- 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 36/2018 rd i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringens proposition med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet remitterades den 15 februari 2019 till försvarsutskottet, till vilket grundlagsutskottet ska lämna utlåtande.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 36/2018 rd om propositionen med förslag till lagstiftning om militär underrättelseverksamhet (RP 203/2017 rd) att förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 4, 8, 11, 17, 19, 38, 40, 41, 45, 53, 63, 67, 86, 108 och 113 § beaktas på behörigt sätt.

Diskrimineringsförbud

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet (GrUU 36/2018 rd), att förslagets bestämmelse om diskrimineringsförbud stred mot grundlagen. Enligt propositionens förslag till 8 § 1 mom. i lagförslag 1 ska inriktningen av åtgärderna inom den militära underrättelseinhämtningen göras på ett icke-diskriminerande sätt. Enligt paragrafens 2 mom. får inriktningen av en åtgärd inom den militära underrättelseinhämtningen inte grunda sig enbart på uppgifter om en persons ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politiska verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning eller sexuella läggning.

Utskottet noterade att föreslagna 8 §, till skillnad från 6 § i grundlagen, inte nämner kön som en förbjuden diskrimineringsgrund. Till skillnad från grundlagsbestämmelsen var 8 § formulerad som en uttömmande förteckning (se även RP 309/1993 rd, s. 47/II), och motsvarade inte bestämmelserna om diskrimineringsförbud i 6 § 2 mom. i grundlagen eller artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Avvikelsen motiverades inte i propositionen. För att förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning ansåg utskottet att 8 § måste kompletteras med ett förbud mot diskriminering på grund av kön och förteckningen över diskrimineringsgrunder i samma paragraf utformas så att den inte är uttömmande.

Bestämmelserna i förslaget till lag om militär underrättelseverksamhet har inte kompletterats i fråga om diskriminering på grund av kön, vilket grundlagsutskottet förutsatte. Förteckningen över förbjudna diskrimineringsgrunder i föreslagna 9 § är inte heller utformad så att den inte är uttömmande. Försvarsutskottet anser det onödigt att upprepa ordalydelsen i 6 § 2 mom. i grundlagen, och föreslår att bestämmelsen får följande lydelse: "Inriktningen av åtgärderna inom den militära underrättelseinhämtningen ska göras på ett icke-diskriminerande sätt." Dessutom föreslår utskottet att paragrafrubriken ändras till "Förbud mot diskriminerande underrättelseverksamhet" (FsUB 4/2018 rd, s. 33).

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, re-

ligion 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 försvarsutskottet föreslagna bestämmelsen om sättet för genomförande av underrättelseinhämtningen inte anses utgöra ett uttryckligt diskrimineringsförbud. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har försvarsutskottet strävat efter att tillgodose grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning, vilket också framgår av motiven i försvarsutskottets betänkande (s. 33). Av vägande konstitutionella skäl måste bestämmelsen enligt grundlagsutskottets 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 den militära underrättelseinhämtningen får inte utan godtagbart skäl grunda sig på en persons kön, ålder, 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 militär underrättelseverksamhet måste föreskrivas om grunderna för godtagbara sökbegrepp (GrUU 36/2018 rd, s. 24).

Försvarsutskottet föreslår att det till definitionsbestämmelsen i 10 § fogas definitioner av sökbegrepp och grupper av sökbegrepp. Av definitionerna framgår enligt försvarsutskottet grunderna för varför sökbegreppen är godtagbara (FsUB 4/2018 rd, s. 34).

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 försvarsutskottet måste överväga att förstärka 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 36/2018 rd, s. 35). Försvarsutskottet föreslår inga ändringar på denna punkt (116 §).

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 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 116 § i lag om militär underrättelseverksamhet 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."

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 76/2018 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
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Timo V. Korhonen cent
ersättare Sirpa Paatero sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.