

Försvarsutskottet

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

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 10 § i Finlands grundlag (RP 50/2026 rd): Ärendet har remitterats till försvarsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Niklas Vainio, justitieministeriet
- äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Heidi Aliranta, inrikesministeriet
- direktör Petri Knape, inrikesministeriet
- polisöverinspektör Markus Terenius, inrikesministeriet
- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- militärjurist Aleksi Sarasmaa, Huvudstaben
- chefsjurist Jan Sjöblom, skyddspolisen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- riksdagens justitieombudsmans kansli.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

(1) I regeringsprogrammet fastställs att regeringen ska granska möjligheten att utvidga underrättelsemyndigheternas befogenheter också till utrymmen som används för stadigvarande boende. Mot denna bakgrund konstaterades det i statsrådets redogörelse om underrättelagstiftningen 2021 att förbudet mot att rikta en underrättelseinhämtningsmetod mot ett utrymme som används för boende av permanent natur och åtnjuter hemfridsskydd är en begränsning som är av betydelse med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och

Utlåtande FsUU 7/2026 rd

vars konsekvenser bör bedömas under en längre tid utifrån erfarenheterna, med tanke på både den nationella säkerheten och individens rättsskydd.

(2) Riksdagens förvaltningsutskott konstaterade å sin sida vid behandlingen av redogörelsen för den inre säkerheten 2021 att bekämpningen av allvarlig och organiserad brottslighet förutsätter effektiv kriminalunderrättelseinhämtning och analysförmåga. Utskottet anser att polisen behöver en tydligare och bättre fungerande lagstiftning som gör det möjligt att bekämpa allvarliga brott och säkerhetshot redan innan de sätts i verket. Riksdagen förutsatte därför att regeringen bedömer behoven av att utveckla lagstiftningen och bereder de ändringar som behövs för att effektivisera bekämpningen av allvarlig och organiserad brottslighet.

(3) I redogörelsen för den inre säkerheten 2025 lyfts en utveckling av bestämmelserna om kriminalunderrättelseinhämtning fram som ett viktigt sätt att stärka myndigheternas möjligheter att proaktivt ingripa särskilt i allvarlig gängbrottslighet och organiserad brottslighet. Målet är att förbättra förebyggandet av de allvarligaste brotten.

(4) Dessutom har grundlagsutskottet i flera utlåtanden betonat behovet av att bedöma om 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen kräver ändringar för att regleringen ska motsvara behoven i den förändrade säkerhetspolitiska miljön.

Propositionens syften

(5) Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt 2 mom. i paragrafen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. I 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen finns ett så kallat kvalificerat lagförbehåll. Ett kvalificerat lagförbehåll ger dels dem som stiftar en vanlig lag befogenheter att begränsa någon grundläggande fri- och rättighet, ställer dels upp ytterligare kriterier som kringskär lagstiftarens prövningsrätt. Syftet med de kvalificerade lagförbehållen är att så noggrant och strikt som möjligt bestämma vilka begränsningsmöjligheter lagstiftaren i samband med en vanlig lag har för att det inte genom grundlag medges en vidare befogenhet att inskränka en grundläggande fri- och rättighet än vad som är nödvändigt.

(6) I propositionen föreslås det att 10 § 2 mom. i grundlagen ändras så att det allmänt föreskrivs om skyddet för hemligheten i fråga om alla förtroliga meddelanden. De uttryckliga hänvisningarna till brev- och telefonhemligheten stryks. Enligt uppgift är syftet med ändringen inte att ändra bestämmelsens innehåll jämfört med nuläget.

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

(8) Det föreslås att 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ändras så att begränsningar blir möjliga för inhämtning av information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar

Utlåtande FsUU 7/2026 rd

individens eller samhällets säkerhet. I 3 mom. föreslås också en ny begränsningsgrund som motsvarar nuvarande 4 mom. och som gör det möjligt att begränsa hemfridsskyddet för att inhämta information om militär verksamhet eller annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

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

(10) I enlighet med sitt fackområde behandlar utskottet propositionens syften, särskilt i fråga om militär underrättelseverksamhet. Ur denna synvinkel är propositionen motiverad.

Förhållande till andra propositioner

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

Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön inom militär underrättelseverksamhet

(12) Den verksamhet som är föremål för militär underrättelseinhämtning har fått nya former till följd av den snabba förändringen i den säkerhetspolitiska miljön. Den betydande försämringen av säkerhetsläget i Finland och behovet av att skaffa information och avvärja militär verksamhet och annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten utgör en exceptionell situation där det utifrån sakkunnigutfrågningen kan anses nödvändigt att ändra grundlagen.

(13) Enligt utredning till utskottet har vissa staters agerande, särskilt Rysslands, blivit mer direkt och aggressivt än tidigare, vilket bland annat framgår av sabotage inom EU-området och ökad likgiltighet för internationella normer. I den militära verksamheten framhävs betydelsen av att de statliga aktörerna har starka resurser och förbereder sig noggrant. Hit hör också kännedom om mållandets lagstiftning.

Utlåtande FsUU 7/2026 rd

(14) Enligt uppgift utnyttjar statliga och icke-statliga aktörer osäkerheten i den säkerhetspolitiska miljön samt Finlands lagstiftning och dess begränsningar för att främja sina egna mål. Verksamhet, såsom spionage, påverkan och förberedelse av insatser, kan i dag genomföras i hemfridsskyddade utrymmen utom räckhåll för myndigheternas informationsinhämtning.

(15) Bestämmelserna om hemfridsskydd begränsar avsevärt en effektiv användning av vissa centrala metoder för underrättelseinhämtning, såsom täckoperationer, förtäckt inhämtande av information och styrd användning av informationskällor. Enligt uppgift kan begränsningarna också äventyra genomförandet av insatser och säkerheten för dem som deltar i informationsinhämtningen. Dessutom förutsätter en effektiv användning av flera tekniska metoder för underrättelseinhämtning tillgång till utrustning som målpersonen har och som i praktiken ofta finns i utrymmen som används för boende av permanent natur. Den nuvarande regleringen kan således förhindra att dessa metoder används helt och hållet eller avsevärt försämra deras effektivitet.

(16) Utskottet konstaterar att propositionen (s. 41—44) väl beskriver det problem som i den gällande regleringen hänför sig till utrymmen som används för boende av permanent natur. I den förändrade säkerhetspolitiska miljön, särskilt till följd av utvecklingen av rutinerna inom den statliga underrättelseverksamheten, har de privata utrymmena fått ökad betydelse. Lagstiftningen om underrättelseverksamhet och de begränsningar som föreskrivs där är offentlig information, och därför utnyttjar aktörer som är fientliga mot Finland medvetet hemfridsskyddet för att skydda sin verksamhet.

(17) På de grunder som anges ovan kan det enligt utskottet anses nödvändigt att möjliggöra utövandet av underrättelsebefogenheter inom ramen för hemfridsskyddet för inhämtande av information om militär verksamhet och annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten samt för säkerställande av underrättelseverksamhetens genomslag och säkerhet.

Övervakningens betydelse i underrättelseverksamheten

(18) Det är viktigt att övervaka underrättelseverksamheten, eftersom de befogenheter som används vid underrättelseinhämtning kan innebära ett betydande ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom skyddet för privatlivet, hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden och, i vissa situationer, skyddet för hemfriden. Eftersom underrättelseverksamheten till stor del sker i hemlighet, har objekten ofta inte möjlighet att själva bedöma eller bevaka hur deras rättigheter tillgodoses. Därför är det nödvändigt med en oberoende och effektiv tillsyn för att säkerställa att befogenheterna utövas lagenligt, nödvändigt och proportionellt.

(19) Lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning trädde i kraft den 1 juni 2019. För tillsynen över underrättelsebefogenheterna skapades då en mekanism som har visat sig fungera. Underrättelseverksamheten är föremål för en stark tillsyn på flera nivåer, som bland annat omfattar underrättelsetillsynsombudsmannens tillsyn som är proaktiv och utförs i realtid och i efterhand, förfaranden med tillstånd av domstol samt parlamentarisk tillsyn som utförs av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Som komplement finns ministeriernas interna kontroll.

Utlåtande FsUU 7/2026 rd

(20) Parlamentarisk övervakning och laglighetskontroll är centrala skyddsmekanismer i rättsstaten, särskilt när myndigheterna ges befogenheter att allvarligt ingripa i de grundläggande fri- och rättigheterna. Underrättelseverksamheten och kriminalunderrättelseverksamheten kan ingripa till exempel i hemligheten för förtroliga meddelanden och i skyddet för privatlivet och hemfriden, som hör till kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna. I en sådan verksamhet räcker det inte med att myndigheterna själva bedömer lagenligheten i sin verksamhet, utan det behövs oberoende extern tillsyn över maktutövningen. Genom tillsynen förebyggs också maktmissbruk och extensiv tolkning av befogenheterna till följd av alltför vaga bestämmelser. Samtidigt stärker tillsynen underrättelseverksamhetens godtagbarhet och upprätthåller medborgarnas förtroende för att den nationella säkerheten skyddas med respekt för rättsstatsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna.

(21) Laglighetsövervakningens betydelse accentueras särskilt när bestämmelserna om befogenheter är vaga eller lämnar rum för tolkning. Genuint betydelsefull tillsyn är möjlig endast om de befogenheter som övervakas har definierats tillräckligt exakt och noggrant avgränsat. Annars finns det risk för att myndigheterna får för stor prövningsrätt, vilket försvagar både medborgarnas rättsskydd och förutsägbarheten i maktutövningen.

(22) Underrättelsetillsynsombudsmannens byrå har en framträdande roll i laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten, och ombudsmannens verksamhet kompletteras och stöds särskilt av justitiekanslern, justitieombudsmannen och dataombudsmannen genom dessas egen tillsynsverksamhet. När myndighetsbefogenheterna ökar är det nödvändigt att säkerställa att underrättelsetillsynsombudsmannen har tillräckliga resurser för heltäckande tillsyn.

(23) Den parlamentariska kontrollen är viktig med tanke på den demokratiska legitimiteten. Eftersom den civila och militära underrättelseinhämtningen är i stor omfattning och långvarigt sekretessbelagd verksamhet, har medborgarna inte möjlighet att själva bedöma eller övervaka myndigheternas verksamhet. Då axlas tillsynsansvaret av de ledamöter som väljs av medborgarna, dvs. riksdagen. Den parlamentariska kontrollen upprätthåller det allmänna förtroendet för att betydande offentlig makt utövas under demokratisk kontroll. Den civila och militära underrättelseinhämtningen har samband med den nationella säkerheten och ligger till grund för den högsta statsledningens beslut, vilket gör tillsynen över verksamheten särskilt viktig med tanke på det demokratiska systemet.

(24) Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att ju kraftigare myndighetsverksamheten ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna, desto starkare mekanismer för oberoende rättslig och demokratisk tillsyn behövs för att trygga rättsstaten, medborgarnas rättssäkerhet och det samhälleliga förtroendet.

Sammanfattning

(25) Statens viktigaste uppgift är att garantera den yttre och inre säkerheten för sina medborgare. Korrekt resurserad myndighetsverksamhet och tillräckliga befogenheter är centrala metoder för att säkerställa en hög säkerhetsnivå i det finländska samhället. Den information som inhämtats genom militär underrättelseinhämtning gör det möjligt för den högsta politiska och militära

Utlåtande FsUU 7/2026 rd

ledningen att fatta beslut i rätt tid och ge en tidig varning på strategisk, operativ och taktisk nivå samt att effektivt nyttja befintliga myndighetsresurser. Utskottet anser att det ur försvarspolitisk synvinkel finns grunder för en skyndsam behandling av lagstiftningen.

(26) Utskottet anser att om den nu aktuella propositionen godkänns och myndigheterna utifrån den senare föreslås få nya befogenheter, måste det finnas en stark rättslig och parlamentarisk övervakning som motvikt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Försvarsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 19.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Autto saml
vice ordförande Mikko Savola cent
medlem Otto Andersson sv
medlem Miko Bergbom saf
medlem Timo Heinonen saml
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Tomi Immonen saf
medlem Riitta Kaarisalo sd
medlem Mika Kari sd
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Jani Kokko sd
medlem Juha Mäenpää saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.