

Förvaltningsutskottet

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 förvaltningsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Niklas Vainio, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Leppävirta, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Heidi Aliranta, inrikesministeriet
- direktör Petri Knape, inrikesministeriet
- polisöverinspektör Markus Terenius, inrikesministeriet
- äldre regeringssekreterare Kosti Honkanen, försvarsministeriet
- specialsakkunnig Pauliina Penttilä, kommunikationsministeriet
- riksdagens justitieombudsman Jari Råman, riksdagens justitieombudsmans kansli
- underrättelsetillsynsombudsman Kimmo Hakonen, underrättelsetillsynsombudsmannens byrå
- polisinspektör Jari Yli-Pelkonen, Polisstyrelsen
- kriminalinspektör Heidi Björk, centralkriminalpolisen
- chefsjurist Jan Sjöblom, skyddspolisen
- major Mikael Sevon, Försvarsmaktens underrättelsetjänst
- jurist Janne Hälinen, FiCom rf
- professor Sakari Melander.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Gränsbevakningsväsendet
- Tullen
- Domstolsverket
- Transport- och kommunikationsverket
- dataombudsmannens byrå
- Medieförbundet rf

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

- Finlands Advokater.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt 2 mom. i samma paragraf är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbara. I 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ingår ett så kallat kvalificerat lagförbehåll, som dels bemyndigar den som stiftar en vanlig lag att begränsa en grundläggande fri- och rättighet, dels fastställer ytterligare kriterier som avgränsar denna prövningsrätt. Syftet är att så noggrant och strikt som möjligt bestämma vilka begränsningsmöjligheter lagstiftaren i samband med en vanlig lag har för att det inte genom grundlag medges en vidare befogenhet att inskränka en grundläggande fri- och rättighet än vad som är absolut nödvändigt (GrUB 25/1994 rd, s. 6).

Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag 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. 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.

År 2018, innan underrättelselagarna stiftades, 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. Av propositionsmotiven framgår att den gällande grundlagen i ljuset av grundlagsutskottets tolkningspraxis dock inte gör det möjligt att utöva befogenheterna inom civil och militär underrättelseinhämtning i utrymmen som är avsedda för boende av permanent natur.

I propositionen föreslås ändringar i 10 § i grundlagen. I och med ändringarna ska det bli möjligt att begränsa skyddet för hemfriden och skyddet för hemligheten av förtroliga meddelanden när det är nödvändigt för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet.

Dessutom föreslås det bli möjligt att genom lag föreskriva om åtgärder som innebär ingrepp i hemfriden när ingreppet är nödvändigt för att inhämta information om militär verksamhet eller annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Genom ändringarna preciseras också bestämmelserna om okränkbarhet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden samt om utredning och undersökning av brott.

Syftet är att se över de så kallade kvalificerade lagförbehållen om hemfridsskyddet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden i 10 § i grundlagen så att de beaktar förändringarna i brottsligheten och den säkerhetspolitiska miljön. Förvaltningsutskottet anser det

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

motiverat att de föreslagna ändringarna gör det möjligt att föreskriva om befogenheter som gäller hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning och underrättelsebefogenheter som ingriper i skyddet för hemfriden. Dessutom är det viktigt att 10 § 2 mom. beaktar utvecklingen inom kommunikationstekniken och att formuleringarna i 3 och 4 mom. ses över så att de motsvarar ändringarna i praxis för tolkningen av grundlagen. Utskottet har i flera sammanhang betonat att myndigheterna måste ha tillräckliga befogenheter för att effektivt klara av sina uppgifter i en säkerhetsmiljö som ständigt förändras. Man måste också kunna förbereda sig på och ingripa i nya typer av säkerhetshot med uppdaterade och tillräckliga befogenheter.

Utskottet har ingående behandlat lägesbilden för den inre säkerheten i sitt nyligen färdigställda betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2026 rd—SRR 6/2025 rd). Där behandlas bland annat brottsligheten i Finland, narkotikabruk och narkotikabrottslighet, allvarlig ungdoms- och gängbrottslighet, organiserad brottslighet, våldsam extremism och terrorism, informationspåverkan, skydd av kritisk infrastruktur samt nya teknikers konsekvenser för den inre säkerheten. I betänkandet anser utskottet att det är ytterst viktigt att den organiserade brottslighetens infiltration i de grundläggande samhällsstrukturerna kan förhindras så effektivt som möjligt. Utskottet ser det även i övrigt som angeläget att satsa på kampen mot organiserad brottslighet och att denna kamp ska omfatta olika synvinklar på bred front. I redogörelsen för den inre säkerheten ses bestämmelserna om kriminalunderrättelseinhämtning som ett centralt element i effektiviseringen av bekämpningen av grov brottslighet.

Riksdagen har redan i samband med redogörelsen för den inre säkerheten 2021 förutsatt att regeringen effektiviserar bekämpningen av allvarlig och organiserad brottslighet och i detta syfte utreder och bedömer behoven av att utveckla lagstiftningen och utifrån detta bereder behövliga lagstiftningsförslag (RSk 11/2022 rd, FvUB 19/2021 rd — SRR 4/2021 rd). Enligt regeringsprogrammet är ett av de centrala målen att stärka brottsbekämpningen för att öka medborgarnas säkerhet och förtroendet för myndigheterna. Enligt regeringsprogrammet ska det införas 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. Också bedömningen av behoven att precisera grundlagen för att möjliggöra effektiv kriminalunderrättelseinhämtning baserar sig på regeringsprogrammet. Dessutom står det i regeringsprogrammet att en utvidgning av underrättelsebefogenheterna till utrymmen som används för stadigvarande boende ska bedömas.

Inrikesministeriet bereder för närvarande lagstiftning om polisens kriminalunderrättelseverksamhet. Beredningen är indelad i två faser. I den första fasen är avsikten att föreskriva om ramarna för den hotbaserade regleringen av kriminalunderrättelseinhämtning, det vill säga till exempel om föremålen för, inriktningen av, de allmänna förutsättningarna för, beslutsfattandet om och tillsynen över kriminalunderrättelseinhämtningen. I den andra fasen är avsikten att bereda polisens befogenheter inom kriminalunderrättelseinhämtning som ingriper i skyddet för hemfriden och skyddet för förtroliga meddelanden. Detta förutsätter att den föreslagna ändringen görs i grundlagen. Det bereds också ändringar i bestämmelserna om kriminalunderrättelseinhämtning inom Gränsbevakningsväsendet och Tullen. Dessutom har man i den sista fasen av översynen av lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning för avsikt att bereda förslag genom vilka det blir

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

tillåtet att rikta metoder för underrättelseinhämtning till utrymmen som skyddas av hemfrid. Samtidigt bereds behövliga ändringar i bestämmelserna om militär underrättelseverksamhet.

Enligt utredning till utskottet har man vid beredningen av propositionen stannat för att riksdagen först ska föreläggas den aktuella propositionen om ändring av 10 § i grundlagen för att man vid beredningen av propositionerna om kriminalunderrättelseinhämtning och civil och militär underrättelseinhämtning ska kunna beakta det slutliga innehållet i 10 § i grundlagen och grundlagsutskottets anknytande avvägningar och tolkningar, till skillnad från tidigare i samband med beredningen av underrättelagstiftningen. Grundlagsutskottet underströk då att ändringar i grundlagen inte kan vara biprodukter av behov att stifta vanliga lagar utan alltid måste analyseras särskilt med hänsyn till att de ställer konstitutionella krav på ändringar i vanliga lagar (GrUB 4/2018 rd - RP 198/2017 rd).

Förvaltningsutskottet konstaterar att propositionsmotiven beskriver de ändringsbehov som ligger till grund för lagförslaget utan att de kopplas till några specifika befogenhetsbestämmelser. I specialmotiveringen till propositionen behandlas bland annat de befogenheter som ändringen möjliggör och de begränsningar som hänför sig till dem samt frågor som gäller rättssäkerhet och tillsyn på ett allmänt plan, eftersom avsikten med den föreslagna ändringen är att föreskriva om begränsningsgrunder i anslutning till kriminalunderrättelseinhämtning och civil och militär underrättelseinhämtning också i andra fall än bara för de propositioner som är under beredning och som beskrivs ovan. Enligt utskottets sakkunnigutfrågning skulle propositionerna om bestämmelser om myndigheternas befogenheter dock vid riksdagsbehandlingen ha haft informativ betydelse till exempel som stöd för en lägesbild. Förvaltningsutskottet anser att propositionsmotiven ger en tillräcklig bild av hur nödvändiga de föreslagna ändringarna är.

Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden flera gånger förutsatt att statsrådet bedömer behoven av att ändra 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet bör det 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). Den aktuella propositionen har beretts i en arbetsgrupp som tillsatts av justitieministeriet och vars beredning har stöttats och bevakats av en parlamentarisk styrgrupp.

Eftersom propositionen gäller ändring av grundlagen, ska den behandlas i den ordning som föreskrivs i 73 § i grundlagen. Den kraftiga försämringen av den finländska säkerhetssituationen och behovet att ha beredskap med tanke på verksamhet som hotar Finlands nationella säkerhet är enligt propositionsmotiven en sådan exceptionell situation att det kan påvisas ett trängande behov att i brådskande ordning ändra grundlagen. På motsvarande sätt bildar de redan inträffade och förutsebara förändringarna i brottsläget ett sådant hot mot individens och samhällets säkerhet att det enligt regeringen är nödvändigt att grundlagen i brådskande ordning ändras på det sätt som nu föreslås.

Sammantaget anser förvaltningsutskottet att de föreslagna ändringarna i grundlagens 10 § är nödvändiga. Utskottet tillstyrker ändringarna. I detta utlåtande lägger utskottet fokus framför allt på förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön och den allvarliga brottsligheten. Utskottet bedömer också om de nuvarande befogenheterna är tillräckliga i den förändrade omvärlden.

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

Allmänt om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön

Förvaltningsutskottet har i flera sammanhang (t.ex. FvUB 5/2026 rd, FvUU 7/2025 rd och FvUU 16/2024 rd) konstaterat att Finlands säkerhetspolitiska miljö har förändrats i grunden och långvarigt. Förändringarna har varit snabba och de är allt svårare att förutse. Enligt förvaltningsutskottet måste säkerhetsfrågorna granskas som en omfattande helhet för att faktorer och fenomen som påverkar Finlands säkerhet samt sambanden mellan dem ska kunna upptäckas så effektivt som möjligt. En tydlig åtskillnad mellan yttre och inre säkerhet kan inte längre göras.

Förvaltningsutskottet har framhållit att myndigheterna för den inre säkerheten — i synnerhet polisen, Gränsbevakningsväsendet, räddningsväsendet och Tullen — ansvarar för den första insatsen i de flesta säkerhetsrelaterade situationer, från olyckor i vardagen till allvarliga säkerhetshot och undantagsförhållanden, inklusive hybridsituationer. De är första insatsmyndigheter vid oklara hot och händelser så länge hoten inte kan tolkas eller identifieras som militära hot. Erfarenheter från Ukraina visar också att myndigheternas roll som förstainsatsaktörer är central när en situation eskalerar till kris.

Enligt propositionsmotiven har Finlands säkerhetspolitiska miljö försämrats kontinuerligt sedan 2010-talet. Redan när underrättelselagstiftningen infördes hade den säkerhetspolitiska miljön förändrats kraftigt en längre tid (FvUB 35/2022 rd — SRR 11/2021 rd, FvUU 7/2018 rd — RP 198/2017 rd). Säkerhetsläget i Finland, dess närområden och hela Europa har fortsatt att försämrats sektorsövergripande sedan underrättelselagstiftningen trädde i kraft. Rysslands anfälls- och krig mot Ukraina har haft fundamentala verkningar för Finland och dess närområden och för deras säkerhet. Dessutom försvagar den senaste tidens snabba och oförutsebara förändringar i den globala säkerhetsmiljön långvarigt vår säkerhetsmiljö på ett sätt som betonar betydelsen av nationell beredskap och handlingsförmåga.

Tillsammans med den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse som behandlats i riksdagen tidigare under innevarande valperiod (FvUU 16/2024 rd — SRR 3/2024 rd) och försvarsredogörelsen (FvUU 7/2025 rd — SRR 9/2024 rd) bildar redogörelsen för den inre säkerheten en helhet bestående av tre säkerhetsredogörelser. Förvaltningsutskottet har behandlat förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön i samband med alla redogörelser och hänvisar till sina kommentarer om dem. Hur snabbt den säkerhetspolitiska miljön förändras illustreras av att statsrådet den 16 april 2026 lämnade riksdagen en redogörelse om förändringen i den utrikes- och säkerhetspolitiska omgivningen (SRR 2/2026 rd), som kompletterar den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen från 2024.

Förändringarna i den allvarliga brottsligheten

Förvaltningsutskottet har redan en längre tid fäst uppmärksamhet vid att den organiserade brottsligheten ökar, internationaliseras och blir hårdare. Våldsamma handlingsmodeller som betjänar kriminella organisationers verksamhet och extremt våld har blivit vanligare, vilket har kunnat observeras som hot om riktat våld. I synnerhet den så kallade brottsligheten på beställning (crime as a service) och våldet på beställning (violence as a service) har försämrat polisens möjligheter att inhämta information och skapandet av en lägesbild inom brottsbekämpningen när det gäller organiserad och annan allvarlig brottslighet som är verksam i Finland. Även den

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

allmänna aversionen mot myndigheter har ökat och tröskeln för att rikta hot eller rentav våld mot myndigheter har blivit lägre. Utskottet ser med oro på denna utveckling.

Digitaliseringen av samhället har öppnat nya möjligheter för brottslighet som utnyttjar informationstekniken (cyberbrottsligheten). Användningen av artificiell intelligens i allt större skala väntas medföra att den organiserade brottsligheten inom flera områden av brottsligheten kommer att öka ännu snabbare än tidigare. Cyberbrottslighetens mest aktuella uttryck är dataintrång och överbelastningsattacker samt utpressning i anslutning till dem. Den tekniska utvecklingen har skapat nya möjligheter även för annan brottslighet som utnyttjar informationsteknik och informationsnät, särskilt för bedrägeribrottslighet. Enligt uppgift gjordes 10 727 anmälningar om de allvarligaste datanätsstödda bedrägerierna till polisen 2025. Den ekonomiska vinningen av brotten uppgick till cirka 88 miljoner euro. Dessutom gjordes cirka 38 000 polisanmälningar om andra nätbedrägerier.

Ny teknik kan också utnyttjas för att skydda brottslig verksamhet mot myndighetsverksamhet. Exempel på detta är starkt krypterade kommunikationssystem som skapats för brottsliga ändamål, användning av virtuella valutor och anonyma debattforum och handelsplattformar på nätet. Allt detta försvårar polisens inhämtande av information och försvagar förmågan att bekämpa organiserad och allvarlig brottslighet samt utformningen av en lägesbild. Även om den tekniska utvecklingen har försett även myndigheterna med nya möjligheter att inhämta och behandla information, har internationaliseringen och den kommunikationstekniska utvecklingen inneburit ett kortare tidsspänn för brottsbekämpningsoperationerna. Utskottet ser det som nödvändigt att också myndigheterna kan utnyttja ny teknik på ett ändamålsenligt sätt i brottsbekämpningen och att lagstiftningen möjliggör en effektiv bekämpning av datanätsstödd brottslighet.

Den organiserade brottslighetens betydelse som samhällsligt fenomen har ökat betydligt och brottsligheten har blivit allt mer internationell under den nuvarande grundlagens giltighetstid. Den organiserade brottsligheten har utvecklats från hierarkiska strukturer mot samarbetsnätverk som bygger på gemensamma intressen. Dessa kriminella nätverk skadar individens och samhällets säkerhet på samma sätt som den traditionella organiserade brottsligheten. Samtidigt har utnyttjandet av kriminella tjänster och förmedlare blivit vanligare. På detta sätt har de kriminella organisationerna börjat få en mer cellartad uppbyggnad, vilket har försämrat myndigheternas möjligheter att påverka deras verksamhet. Den organiserade brottsligheten har också visat sig särskilt snabb när det har gällt att upptäcka nya möjligheter till brott och utnyttja ny teknik i brottsligt syfte. Också statliga aktörer kan sträva efter att utnyttja organiserad brottslighet eller kriminella nätverk i sin hybridpåverkan.

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten fäst allvarlig uppmärksamhet vid att den organiserade brottsligheten har ett tydligt fotfäste i det finländska näringslivet. Utskottet anser att den organiserade brottslighetens mål att nästla sig in i de lagliga samhällsstrukturerna är synnerligen skadlig, eftersom syftet kan vara att skaffa inflytande eller dölja brottslig verksamhet. Utnyttjandet av lagliga strukturer ökar den kriminella verksamheten, stärker de kriminellas inflytande i samhället och ökar riskerna för korruption i samhället.

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning Europol har i sin bedömning av allvarlig och organiserad brottslighet (EU SOCTA, 2025) bedömt att särskilt sårbara branscher är byggnads- och fastighetsbranschen, logistikbranschen samt branscher där mycket kontanta medel är i omlopp. I Finland finns det företag inom organiserad brottslighet även i branscher som klassificerats som kritiska, såsom i säkerhetsbranschen. Enligt Europolns uppskattning utnyttjar upp till 80 procent av den organiserade brottsligheten näringslivet i sin verksamhet på något sätt. Kriminella grupper försöker infiltrera inreseställen, infrastruktur och logistikkedjor. Det finns oroväckande exempel på detta i många europeiska länder. Brottsligheten har allt fler kopplingar också till hamnar och transportkedjor inom sjöfarten i Finland, bland annat i speditors- och logistikföretag.

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

Utskottet noterar att kriminella nätverk försöker rekrytera barn och unga till brottslig verksamhet på webbplattformar. Violence as a service går ut på att kriminella grupper rekryterar unga eller andra utsatta personer för att genomföra våldsdåd för en kriminell grupperings räkning. Även det här våldet har i Finland särskilt kopplats till svenska kriminella aktörer som har varit inblandade i allvarlig våldsbrottslighet.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning har det största hotet med anknytning till den traditionella organiserade brottsligheten ansetts vara att en ny internationellt verksam kriminell sammanslutning utvidgar sin verksamhet till Finland självständigt eller i samarbete med kriminella sammanslutningar som redan är verksamma i Finland. I värsta fall kan sådana grupper utgöra ett omedelbart allvarligt hot mot individens och samhällets säkerhet. Den organiserade brottsligheten kan utgöra ett allvarligt hot mot individens eller samhällets säkerhet även genom enskilda brottsliga gärningar, till exempel genom betalmord som utförs med hjälp av sprängmedel. En ny typ av hot kan uppstå mycket överraskande, till exempel i en situation där andra länders åtgärder i syfte att förhindra smuggling av narkotiska medel medför att mycket stora partier av narkotiska medel införs till de nordiska hamnarna för att därifrån transporteras vidare. Till följd av detta kan även verkningarna av de brottsliga nätverkens verksamhet och inbördes konkurrens sträcka sig till nya områden, såsom till de ovannämnda logistiska knutpunkterna.

Hybridhoten har medfört förändringar i det hot som allvarlig brottslighet innebär för samhället. Utskottet påpekar att hybridhoten är mångdimensionella med avsikt. Konsekvenserna av och ansvaret för att bekämpa dem berör åtskilliga nationella myndigheter. Vissa hybridåtgärder kan till en början se ut som brottslighet, men i bakgrunden finns det enligt motiveringen i allmänhet en främmande stats strategiska påverkningssyfte. Till exempel ett hot om sabotage kan komma till myndigheternas kännedom antingen som ett hot om ett planerat brott eller som kännedom om

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

statlig verksamhet som hotar den nationella säkerheten. Till den del som det är frågan om brott eller andra störningar av säkerheten, är det i allmänhet polisen som står för den första insatsen. Den allmänna internationella säkerhetssituationen har inverkat och kommer under de närmaste åren att inverka även på det hot som den organiserade brottsligheten utgör. Hot som involverar såväl statlig verksamhet som organiserad brottslighet förutsätter nära samarbete och samordning mellan polisen och underrättelsemyndigheterna. Lagstiftningen bör göra det möjligt att effektivt ingripa mot sådana hot.

Att avvärja hot i ett så tidigt skede som möjligt accentueras när det är fråga 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 av något.

Utskottet noterar att det finns kopplingar mellan våldsbejakande radikalisering, gatugång och organiserad brottslighet. Ideologiska motiv hänger samman med brottslig verksamhet och kriminella och terroristiska grupper utnyttjar delvis samma nätverk. På så sätt skapas en omvärld där radikalisering och brottslighet sammanflätas och sker samtidigt. Till denna utveckling hör också brott och våld på beställning, där kriminella och extremistiska aktörer utnyttjar varandra.

Ungdomsbrottslighet, gatugång och organiserad brottslighet är delvis separata företeelser, men är en del av samma utvecklingstrend. I strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av organiserad brottslighet betraktas det som en av framtidens hotbilder det att sammanslutningar inom organiserad brottslighet och gatugång rekryterar unga och introducerar dem i skjutvapenvåld. När brottsligheten blir allt allvarligare och mer yrkesmässig, kan den inte bara leda till de allmänna olägenheter som grov brottslighet för med sig, utan det kan också i vissa miljöer uppstå skuggsamhällen, där myndighetsmaskineriet inte effektivt lyckas trygga allmän ordning och säkerhet, förhindra och utreda brott eller stöda brottsoffer. I sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten 2021 behandlade förvaltningsutskottet gatugängskriminaliteten, som då ännu höll på att växa fram. Utskottet hänvisar till utvecklingen av grov våldsbrottslighet i Sverige och anser det vara nödvändigt att vi i Finland lyckas sätta stopp för en liknande utveckling genom att ingripa i gatugängskriminaliteten i tillräckligt god tid.

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

Utifrån bedömningar har förvaltningsutskottet i olika sammanhang konstaterat att kriget i Ukraina kommer att ha stor betydelse för den organiserade brottslighetens aktivitet och utveckling i EU och Finland också efter kriget. Det finns skäl att förbereda sig på att kriminella nätverk strävar efter att utvidga sig och skaffa resurser, såsom vapen och kompetens, från

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

krigsområdet. Dessutom kan de genom korruption försöka dra nytta av återuppbyggnadsmedlen till Ukraina.

Propositionsmotivens beskrivning av förändringarna i den allvarliga brottsligheten och annan utredning som utskottet fått motsvarar förvaltningsutskottets uppfattning om den nuvarande omvärlden och utvecklingen inom den närmaste framtiden. För att säkerställa att myndigheterna har lämpliga verksamhetsförutsättningar är det nödvändigt att se till att lagstiftningen är fullständigt uppdaterad för att reagera på vanliga, nya och förändrade säkerhetshot. Myndigheternas befogenheter ska möjliggöra en effektiv verksamhet i den förändrade säkerhetspolitiska miljön och cybermiljön.

Nuvarande befogenheter och polisens informationsbehov inom kriminalunderrättelseverksamheten

Vid hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning är det i första hand fråga om polisens befogenheter till hemlig informationsinhämtning. I den gällande lagen föreskrivs det att polisen får använda hemliga metoder för inhämtande av information för förhindrande och avslöjande av brott (5 kap. i polislagen 872/2011) och motsvarande hemliga tvångsmedel för undersökning av brott (10 kap. i tvångsmedelslagen 806/2011). Metoderna är en del av kriminalunderrättelseverksamheten, sådan den traditionellt har uppfattats, varmed avses antingen inhämtning av bevis för en straffprocess eller sådan inhämtning av information som föregår förundersökningen av ett enskilt brott eller ett brottskomplex. Även Tullen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten har tillgång till vissa hemliga metoder för inhämtande av information.

Hemliga metoder för inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen får användas för att förhindra, avbryta eller avslöja brott samt i vissa fall för att avvärja fara. Polisen får använda följande hemliga 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. En allmän förutsättning för att hemliga metoder för inhämtande av information ska få användas är att man med metoden kan antas få information som behövs för förebyggande eller avslöjande av brott eller för avvärjande av risk för brott.

Med hjälp av observation, teleövervakning, optisk observation, teknisk spårning och basstationsuppgifter får man information om målpersonens rörelser, kontakter, möten och utträttande av ärenden på olika ställen. Med hjälp av teleavlyssning, teknisk avlyssning, teknisk observation av utrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor kan man för sin del få innehållsinformation om omfattningen av brottslig verksamhet, om personers kommunikation, planer, motiv och roller i brottslig verksamhet. Hemliga metoder för inhämtande av information bildar en helhet av vilka de mest ändamålsenliga metoderna för att avvärja den aktuella situationen väljs. Brottsbekämpning kan ofta inte bedrivas

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

effektivt med hjälp av endast en metod för inhämtande av information, utan hemligt inhämtande av information förutsätter ofta att olika metoder används i kedja eller samtidigt.

Befogenheterna i fråga om hemliga metoder för inhämtande av information har definierats utifrån personer och brott. De kan riktas bara mot en sådan person eller användas för att inhämta information om en sådan persons verksamhet som med grundad anledning kan antas i framtiden göra sig skyldig eller redan ha gjort sig skyldig till ett brott eller ett försök till brott som är förenat med hot om straff eller, i vissa fall, kriminaliserad förberedelse av ett sådant. Om det inte finns någon sådan till en bestämd persons kopplad grund för brottsbekämpning, är det inte möjligt att använda polislagens hemliga metoder för inhämtande av information. Ett undantag är användning av informationskällor, som inte är kopplat till förhindrande eller avbrytande av vissa brott, utan det är tillåtet i syfte att ta emot uppgifter som är av betydelse för skötseln av polisens uppgifter enligt polislagen.

Utskottet konstaterar att tillämpningen av metoder för inhämtande av information på utrymmen som åtnjuter hemfridskydd har begränsats i polislagen. Utrymmen som används för stadigvarande boende får inte underkastas systematisk observation. I lagen har man gjort till exempel täckoperationer och bevisprovokation genom köp möjliga i bostäder, förutsatt att tillträdet till bostaden eller vistelsen där sker med aktiv medverkan av den som använder utrymmet som bostad. Täckoperationer och bevisprovokation genom köp 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 är inte tillåtet i bostäder ens med bostadsinnehavarens medverkan. Installation av en anordning, metod eller programvara som används för teknisk observation i utrymmen som används för stadigvarande boende är tillåten endast med tillstånd av domstol eller om det är nödvändigt enligt samma kriterier som teknisk avlyssning eller observation. Utifrån den utredning som utskottet fått vid sakkunnighörandet är det med tanke på ett fungerande och effektivt hotbaserat inhämtande av information nödvändigt att man vid kriminalunderrättelseinhämtningen under noggrant definierade förutsättningar utöver andra metoder också kan använda de metoder för inhämtande av information som ingriper i skyddet för hemfriden och förtroliga meddelanden.

De gällande bestämmelserna om polisens hemliga inhämtande av information har utarbetats med tanke på hanteringen av bevismaterial i samband med straffprocessen. Polisens skyldigheter, uppgifter och mål för verksamheten är dock för närvarande betydligt mer omfattande, särskilt med beaktande av den förändrade säkerhetspolitiska miljön. De hot som brottsligheten utgör är allvarigare än tidigare, mer mångfasetterade och utvecklas allt snabbare. Utskottet anser det vara nödvändigt att dessa hot kan avväjas på förhand utifrån information.

Utskottet betonar att polisens informationsbehov på grund av den ovan beskrivna utvecklingen av allvarlig brottslighet och förändringen i omvärlden i allt högre grad gäller inhämtande, analys och utnyttjande av information om hot eller fenomen snarare än konkreta brottsmisstankar och redan individualiserade misstänkta gärningsmän. Informationsbehoven hänför sig i en förändrad omvärld i allmänhet till det tidiga skedet av inhämtandet av information, varvid det ännu inte finns någon konkret brottsrubricering eller någon viss person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. De snabbt växande hoten kan gälla till exempel nya kriminella grupper, sätt att begå brott eller introduktion av nya särskilt farliga droger på den finländska marknaden.

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

Information om sådana hot fås i allmänhet endast genom svaga signaler. De nuvarande hemliga metoderna för inhämtande av information räcker inte till för att avvärja hot, och med hjälp av dem kan man inte tillräckligt effektivt och tillräckligt tidigt upptäcka hot eller vidta de åtgärder som hoten förutsätter.

Enligt uppgift framgår bristerna i behörighetsregleringen särskilt i situationer där avvärjandet av hotet utifrån bakgrundsuppgifter och iakttagelser förutsätter inhämtande av information i kriminalunderrättelsesyfte och behandling av inhämtad information, men kriterierna för användning av metoder för inhämtande av information inte uppfylls. Syftet med den hotbaserade kriminalunderrättelseinhämtningen är att göra det möjligt att inleda inhämtandet av information i ett tidigare skede än för närvarande och att försöka förhindra att de hot som brottsligheten utgör förverkligas som allvarliga brott. Informationsbehoven inom den hotbaserade kriminalunderrättelseinhämtningen hänför sig exempelvis till vilka brottsliga gärningar som planeras samt till personers roller, rörlighet, kommunikation, relationerna mellan dem och till exempel deras anskaffningar.

Kriminalunderrättelseverksamhet som gäller en företeelse eller ett hot måste numera grunda sig på polisens allmänna övervakning, som kan riktas till platser som har konstaterats vara utsatta för kriminalitet, till utbyte av nationell eller internationell information samt till analys av existerande information. Av de nuvarande hemliga metoderna för inhämtande av information vid hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning kan endast grundläggande, dvs. kortvarig observation och användning av informationskällor, utnyttjas, och även dessa metoder är tämligen begränsade. Dessutom kan polisen i viss mån komplettera lägesbilden tack vare sina lagstadgade rättigheter att inhämta information, men deras betydelse inom kriminalunderrättelseinhämtningen minskar av att information som är relevant för brottsbekämpningen i typfallet inte finns hos aktörer från vilka information kan inhämtas utan att de operativa målen äventyras. Också det lagstadgade PTG-samarbetet mellan polisen, Tullen och Gränsbevakningsväsendet kan nyttjas. Dessa metoder räcker dock inte till för att få sådan information som kriminalunderrättelseinhämtningen behöver. En effektiv kriminalunderrättelseinhämtning som riktar sig mot organiserad och annan allvarlig brottslighet förutsätter tillräckliga befogenheter för hemligt inhämtande av information.

Polisen kan till exempel ha fått information från internationella samarbetspartner om att det i ett brottsligt projekt är fråga om smuggling av något olagligt föremål eller ämne, men att ämnet, föremålet, rutterna eller sätten att genomföra det inte är känt. Det kan också finnas kännedom om en viss grupp av personer, men det finns inga uppgifter som tyder på att en viss person kan antas göra sig skyldig till brott. För närvarande kan man till exempel genom observationsverksamhet få information om hur personer rör sig, vem de träffar och var de uträttar ärenden. Avsikten är att man med hjälp av de befogenheter för kriminalunderrättelseinhämtning som möjliggörs genom den föreslagna ändringen av grundlagen ska kunna inhämta så kallad innehållsinformation om omfattningen av brottslig verksamhet, om personers kommunikation, planer, motiv, deras roll i brottslig verksamhet samt till exempel om anteckningar och kontaktuppgifter som de innehar.

Sakkunniga har betonat att polisen med stöd av den gällande regleringen inte informationsstyrt kan inrikta informationsinhämtning enligt polislagen på de nyckelpersoner i organisationer för grov brottslighet som det ur brottsbekämpningssynpunkt är mest ändamålsenligt och effektivt att påverka. Polisen kan rikta inhämtande av information endast mot personer som har samband med

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

konkreta enskilda brott. Den föreslagna ändringen av grundlagen gör det möjligt att föreskriva om befogenheter med hjälp av vilka polisen kan inrikta inhämtande av information på målpersoner som fungerar som organisationens ledare, möjliggörare eller i övrigt står i centrum för brottslig verksamhet. Detta skulle bidra till att bekämpa det allvarliga hot som den kriminella organisationen utgör. Om exempelvis en internationellt organiserad kriminell grupp eller internationellt kriminellt nätverk har för avsikt att utvidga sin verksamhet till Finland, är det viktigt att gruppens verksamhet effektivt kan avvärjas på förhand. I fråga om kriminella sammanslutningar som redan är verksamma i Finland hänför sig behoven av hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning särskilt till ledarna för och beslutsstrukturerna i organiserade kriminella sammanslutningar med yrkesmässig verksamhet. En effektiv brottsbekämpning förutsätter att de centrala personerna ställs till svars.

Utskottet har erfarit att enligt den praxis som finns om tolkningen av 10 § i grundlagen är det inte möjligt att lagstifta om sådana begränsningar i skyddet för hemfriden eller meddelandehemligheten vilkas syfte inte skulle vara att förhindra eller utreda ett specifikt brott, utan att hotbaserat och om en bredare personkrets inhämta brottsrelaterad information under mindre exakt definierade förutsättningar än de som föreskrivs i gällande bestämmelser. Tidsmässigt infaller alltså behovet av hotbaserad kriminalunderrättelseverksamhet innan en misstanke om brott har konkretiserats och specificerats. Förvaltningsutskottet anser att behoven att ändra regleringen gäller skyddet för både hemfriden och hemligheten för förtroliga meddelanden. De ändringar som gör det möjligt att inhämta information om allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet i utrymmen som skyddas av hemfriden är nödvändiga för att bekämpa allvarlig brottslighet.

Platser som används för boende av permanent natur används enligt utredning i avsevärd utsträckning för planering, förberedelse och realisering av brott som hör till området för allvarlig brottslighet samt för förvaring av föremål och uppgifter. Om det inte finns möjlighet att med stöd av befogenheter som sträcker sig till skyddet för hemfrid inhämta uppgifter om allvarlig brottslighet, kommer åtgärder som gäller förberedelse till brott och realisering av brott sannolikt att ske i utrymmen som skyddas enligt bestämmelserna om hemfrid, utom räckhåll för myndigheternas metoder för inhämtande av information, understryker utskottet. Den föreslagna begränsningsgrunden har betydelse även för att trygga säkerheten för tjänstemän som utför täckoperationer och för informationskällor som stöder myndigheternas verksamhet, inskräper utskottet.

Utskottet betonar att informationsbehoven och målen för den hotbaserade kriminalunderrättelseinhämtning som de föreslagna ändringarna i grundlagen möjliggör hänför sig till allvarlig brottslighet och avvärjande av det hot som den utgör. Verksamhet som medför allvarlig fara för individen och samhället har i sig ett nära samband med allvarlig brottslighet som, när den utvecklas och konkretiseras, uppfyller brottsrekvisitet. Utan den föreslagna grundlagsändringen går det till exempel inte att inhämta information om kriminella organisationers verksamhet med hjälp av metoder som gör ingrepp i den grundlagsskyddade hemfriden eller hemligheten för förtroliga meddelanden. Om det fortfarande bara fanns sådana metoder för inhämtande av information som det är möjligt att föreskriva om inom ramen för den gällande grundlagen, skulle inhämtandet av information ta längre tid, vara osäkrare och kräva mer resurser. Informationsinhämtningens omfattning och den hotbaserade

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

kriminalunderrättelseinhämtningens samhälleliga genomslag blir svagare än i en situation där de befogenheter att inhämta information som den föreslagna ändringen av grundlagen möjliggör står till förfogande.

Underrättelsebefogenheter och hemfridskydd

Riksdagen godkände under valperioden 2015—2019 en omfattande underrättelselagstiftning som hade beretts grundligt genom parlamentarisk uppföljning. Lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning trädde i kraft den 1 juni 2019. Centrala bestämmelser om civil och militär underrättelseinhämtning finns i 5 a kap. i polislagen, lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseinhämtning (590/2019). Till regleringen hör som en väsentlig del bestämmelserna om övervakning av underrättelseverksamheten, som trädde i kraft den 1 februari 2019 och som består av lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019) samt bestämmelserna om parlamentarisk övervakning av underrättelseverksamheten i riksdagens arbetsordning. Införandet av underrättelselagstiftningen förutsatte att 10 § i grundlagen ändrades.

Syftet med civil och militär underrättelseinhämtning är att inhämta uppgifter om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Underrättelseverksamheten fördelar sig på den civila underrättelseinhämtning som skyddspolisen genomför och den militära underrättelseinhämtning som Försvarsmaktens underrättelsemyndigheter, huvudstaben och Försvarsmaktens underrättelsetjänst genomför. Skyddspolisen inhämtar information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjäs samt för att andra myndigheter ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten.

En allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är att användningen av den är nödvändig för att få viktig information om verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Dessutom finns det metodspecifika krav. Enligt 5 a kap. 4 § 4 mom. i polislagen får metoder för underrättelseinhämtning inte riktas mot ett utrymme som används för boende av permanent natur. I 5 a kap. 16 § i polislagen föreskrivs det om förbud mot installation av anordningar, metoder eller programvara som möjliggör användning av metoder för underrättelseinhämtning i utrymmen som används för boende av permanent natur.

I sitt betänkande (FvUB 35/2022 rd — SRR 11/2021 rd) om statsrådets redogörelse om underrättelselagstiftningen noterar förvaltningsutskottet redogörelsens omnämnande av 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 nå genom myndighetsåtgärder.

Den gällande regleringen innebär att myndigheter som utför civil och militär underrättelseinhämtning inte under några omständigheter, oberoende av hur allvarligt hotet mot den nationella säkerheten är, har rätt att i hemfridskyddade utrymmen inhämta information om

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

hot. Enligt utredning till utskottet tyder observationerna på att de svaga punkterna i lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning utnyttjas på bred front och systematiskt vid planeringen, beredningen och bedrivandet av verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten, såsom spionage. Regleringen gör det också möjligt att förvara och lagra redskap som behövs för verksamheten, såsom vapen och sprängämnen, i bostäder utan risk för att civil eller militär underrättelseinhämtning ingriper.

Det hör till de statliga underrättelseaktörernas kompetens att känna till begränsningarna i mällandets lagstiftning. Särskilt de statliga aktörernas intresse av att i verksamhet som strider mot Finlands viktigaste säkerhetsintressen missbruka bestämmelserna om hemfridskydd har ökat betydligt. Intresset för missbruk av hemfridskyddsbestämmelserna har också ökat på grund av att Finland efter krigsutbrottet i Ukraina i stor skala har utvisat ryska underrättelseofficerare som varit verksamma i Finland under diplomatisk täckmantel och åtnjutit diplomatisk immunitet. Detta har lett till att Ryssland behöver övergå till att använda andra typer av täckmantlar.

Av underrättelseinhämningsmetoderna 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. Den gällande regleringen påverkar tillgången till metoder för underrättelseinhämtning också på andra platser än i utrymmen som skyddas av hemfriden. Till exempel vid täckoperationer och styrd användning av informationskällor kan ovillkorligheten i bestämmelserna om hemfridskydd leda till att den som inhämtar informationen blir avslöjad. När användningen av dessa metoder planeras måste man överväga om det över huvud taget är möjligt att börja använda metoden. En metod för underrättelseinhämtning kan alltså bli helt oanvänd trots att dess mål eller syfte inte är att inhämta information i ett utrymme som skyddas av hemfriden. Den som inhämtar information kan utsättas för allvarliga arbets säkerhetsrisker, och den styrda informationskällans liv eller hälsa kan riskeras. En förhöjd risk för att avslöjas kan leda till att en underrättelseoperation, även en större sådan, inte går att genomföra eller till att annan viktig informationsinhämtning förhindras.

Utskottet konstaterar att den nuvarande regleringen väsentligt har minskat underrättelsemyndigheternas förmåga att skydda Finlands nationella säkerhet i ett ständigt försvårat säkerhetsläge. En ändring av grundlagen på det föreslagna sättet gör det möjligt att se över lagstiftningen om civil underrättelseinhämtning så att verksamheten blir effektivare och mer kortvarigt riktas in på objektet, vilket också med tanke på rättssäkerheten kan anses vara positivt. Utskottet ställer sig bakom förslaget att grundlagen ska ändras så att det blir möjligt att föreskriva om underrättelsebefogenheter som ingriper i skyddet för hemfriden.

Sammanfattning

På motsvarande sätt som den allmänna säkerhetssituationen har situationen i fråga om organiserad och annan allvarligare brottslighet som sagt utvecklats och står i beråd att snabbt fortsätta utvecklas i sämre riktning. Bakgrunden till denna förändring är särskilt den att den allvarliga brottslighetens internationalisering har medfört en ökning av den organiserade brottsligheten och gjort våldsamma beteendemodeller allmänna. Man bedömer att den organiserade brottsligheten i framtiden kommer att vara allt svårare att identifiera,

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

nätverksbaserad, multinationell och yrkesmässig. Det har också bedömts att såväl internationella som nationella grupper inom organiserad brottslighet samt gatugång fortsätter att rekrytera ungdomar för bland annat vapenvåldsdåd. Den organiserade brottsligheten i Finland har allt närmare koppling till den internationella brottsligheten och det internationella fältets know-how och kontakter blir allt bättre och snabbare tillgängliga. Situationen i de andra nordiska länderna visar hur viktigt det är att försöka bekämpa skadliga utvecklingsförlopp redan på förhand, då sannolikheten att lyckas är betydligt högre än i ett senare skede.

Med hänsyn till den ovan beskrivna förändring som har skett i brottsligheten ser utskottet det som nödvändigt att i grundlagen ta in bestämmelser om en ny begränsningsgrund som gör det möjligt att föreskriva om befogenheter att inhämta information om kriminalitet som hotar individens eller samhällets säkerhet, och detta så att informationsinhämtningen kan ske på ett sätt som är frikopplat från den gällande tolkningspraxisens villkor om att det måste finnas en specifik och konkret misstanke om brott. Det regleringsbehov som är nödvändigt för att bekämpa allvarlig brottslighet gäller både skyddet för hemfriden och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Utskottet konstaterar att de nya befogenheter som möjliggörs genom de föreslagna ändringarna i grundlagen inte handlar om en ny uppgift för polisen, utan om att utveckla lagstiftningen så att polisen kan utföra sina uppgifter effektivare än för närvarande i den förändrade omvärlden.

Med stöd av den nya begränsningsgrunden ska information kunna inhämtas om allvarlig brottslighet. Föremål för informationsinhämtningen är i praktiken olika slags kriminella organisationer och verksamheten i dessa. Begränsningsgrunden gäller inte endast de traditionella formerna av organiserad brottslighet, utan även brottsliga nätverk som är organiserade på något annat sätt. I allmänhet ska begränsningsgrunden kunna gälla en enskild persons handlande endast i det fall att han eller hon medvetet handlar som en del av en kriminell organisation. Information ska få inhämtas om organisationens struktur, såsom om de personer som är verksamma där och deras roll i organisationen, och om de brott som organisationen planerar. Inhämtningen av informationen syftar till att bekämpa den allvarliga brottslighet inom vilken de brott begås som till sin karaktär och klandervärdhet är de allvarligaste.

I den föreslagna begränsningsgrunden för kriminalunderrättelseinhämtning förutsätts det att både hotet och brottsligheten kan anses vara allvarliga till sin karaktär. När det i begränsningsgrunden förutsätts att det ska vara frågan om ”allvarligt hot” begränsar förutsättningen tillämpningsområdet till sådana hot vilkas skadebringande utvecklingsförlopp, om de skulle konkretiseras som brott, skulle få exceptionellt allvarliga följder och som kan avvärjas bara genom avvikelse från förutsättningen att det måste vara frågan om en konkret och specifik brottsmisstanke. Brottsligheten kan anses utgöra ett allvarligt hot också på grund av att den har omfattande konsekvenser.

Kriteriet är då att det är nödvändigt att begränsa hemfridsskyddet och skyddet för hemligheten i fråga om 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. Nödvändighetskriteriet och begränsningsgrundens exceptionella karaktär ska på adekvat sätt beaktas i lagstiftningen om befogenheterna, till exempel genom att

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

för befogenheterna ställa ett motiveringskrav, en tillräckligt hög tröskel för tillämpningen av bestämmelserna eller tillräckligt höga krav på förväntat resultat. Nödvändighetskriteriet förutsätter bland annat att de befogenheter som föreskrivs med stöd av dem ska vara noggrant avgränsade. Det ska inte vara möjligt att genom lag ge vilken som helst myndighet som sköter uppgifter inom brottsbekämpning befogenheter att inhämta information om allvarligt hot om allvarlig brottslighet, utan informationsinhämtningen ska genom lag kunna uppdras åt de myndigheter som sörjer för bekämpningen av allvarlig brottslighet. I den hotbaserade kriminalunderrättelseinhämtningen accentueras fungerande rättsskyddsarrangemang samt effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Med tanke på en effektiv tillsyn är det av betydelse hur omfattande den krets av myndigheter är som har tillgång till befogenheterna för kriminalunderrättelseinhämtning.

Utskottet konstaterar att när den vanliga lagstiftningen om hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning utfärdas och den vanliga lagstiftningen om civil och militär underrättelseinhämtning ändras ska man iaktta kraven enligt de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna på att lagen ska vara exakt och noggrant avgränsad, att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbar och proportionell, att kärnområdet för de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara okränkbar och att rättsskyddsarrangemangen ska vara tillräckliga.

Rättsskyddet i anslutning till myndigheternas utövning av befogenheter grundar sig på att bestämmelserna om befogenheter är tillräckligt exakta och noggrant avgränsade. Regleringens exakthet och noggranna avgränsning inverkar med tanke på såväl lagstiftaren själv som de potentiella föremålen för utövandet av befogenheterna på förutsägbarheten vid tillämpningen av regleringen. Det är då också fråga om rättsskyddet för de tjänstemän som utövar befogenheterna. De viktigaste rättsskyddselementen i myndigheternas inhämtande av information, dvs. domstolens förhandsförfarande för beviljande av tillstånd att utöva de befogenheter som mest ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och laglighetskontrollen i fråga om utövandet av alla befogenheter, är genuint relevanta bara om domstolen eller laglighetsövervakaren jämför de faktiska omständigheterna i det aktuella ärendet med bestämmelser som till sitt innehåll inte är alltför mångtydiga eller alltför vaga.

Utskottet konstaterar att det enligt propositionsmotiven måste ses till att det finns en effektiv och oberoende laglighetsövervakning när det föreskrivs om nya befogenheter för den hotbaserade kriminalunderrättelseinhämtningen. I propositionsmotiven konstateras det att i fråga om civil och militär underrättelseinhämtning har övervakningen ordnats genom att underrättelsetillsynsombudsmannen har inrättats och att också hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning bör förenas med extern, oberoende laglighetsövervakning.

Förvaltningsutskottet tar inte ställning till frågan om brådskande grundlagsordning, eftersom den hör till grundlagsutskottets ansvarsområde. Utskottet konstaterar dock att det av propositionsmotiven och den utredning som utskottet fått framgår att det finns ett trängande behov av den föreslagna ändringen av grundlagen och att de behöriga myndigheternas behörighetsbestämmelser måste ses över utan dröjsmål. I sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten nyligen ansåg utskottet att för att säkerställa att myndigheterna har lämpliga verksamhetsförutsättningar är det nödvändigt att se till att lagstiftningen är fullständigt

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

uppdaterad för att reagera på vanliga, nya och förändrade säkerhetsshot. Myndigheternas befogenheter ska möjliggöra en effektiv verksamhet i den förändrade säkerhetspolitiska miljön och cybermiljön. Säkerhetsmyndigheterna bör ha tillräckliga befogenheter att garantera medborgarnas säkerhet i alla säkerhetssituationer. Dessutom konstaterar utskottet att alla behöriga brottsbekämpande myndigheter som hörts i utskottet har ansett att de föreslagna ändringarna i grundlagen inte bara är nödvändiga utan också brådskande.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 22.5.2026

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Alviina Alametsä gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Petri Honkonen cent
medlem Juha Hänninen saml
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Mira Nieminen saf
medlem Saku Nikkanen sd
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Juha Viitala sd
medlem Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

Avvikande mening

Avvikande mening

Motivering

Allmänt

Myndigheternas befogenheter att i hemlighet inhämta information har över tid upprepade gånger och betydligt utvidgats och metoderna har ökat. I praktiken har införandet av nya befogenheter för inhämtande av information i regel senare lett till att befogenhetens tillämpningsområde har utvidgats, till nya befogenheter och till att befogenheterna också har utsträckts till andra myndigheter. Sådana gradvisa förändringar försvagar också gradvis skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Nu handlar det inte om vanliga lagar utan om en betydande ändring av grundlagsbestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Följaktligen blir konsekvenserna mer fundamentala och genomgripande än om det vore fråga om en vanlig lag. Ändringarna påverkar nivån på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna för var och en som bor i Finland.

Regeringen föreslår att de särskilda begränsningsvillkoren i 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen ändras så att de gör det möjligt att begränsa skyddet för hemfriden och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden på nya grunder. Syftet med de gällande särskilda begränsningsklausulerna har varit att trygga hemligheten för förtroliga meddelanden mot alltför långtgående begränsningar. De särskilda begränsningsvillkoren sätter de gränser inom vilka vanlig lagstiftning kan utfärdas.

De särskilda villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara så exakta och strikta som möjligt. Inexakta och omfattande särskilda villkor för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna bör inte tillämpas. I värsta fall kan de bli vagare än de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. De allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, som omfattar krav på bestämmelser i lag, exakthet och noggrann avgränsning, acceptabilitet, proportionalitet och nödvändighet, integriteten hos kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna, tillräckliga rättsskyddsarrangemang och iakttagande av människorättsförpliktelser, gäller alla de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är problematiskt om de särskilda begränsningsvillkoren blir bredare än de allmänna begränsningsvillkoren.

Även om propositionen särskilt fokuserar på viss myndighetsverksamhet och vissa befogenheter, är det i lagförslaget uttryckligen fråga om att ändra bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen för att möjliggöra en mer omfattande begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom grundlagen tryggar skyddet för vars och ens privatliv, gäller den reglering som begränsningen möjliggör potentiellt var och en. De föreslagna ändringarna är principiellt mycket betydande.

Det finns skäl att understryka den samhälleliga betydelsen och den rättsliga betydelsen av skyddet för privatlivet. Denna grundläggande rättighet har en central betydelse också med tanke på

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

Avvikande mening

individens övriga grundläggande fri- och rättigheter. Det gör det möjligt att tillgodose andra grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom skyddet för familjelivet, religions- och samvetsfriheten samt till exempel yttrandefriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. Skyddet för privatlivet utgår från att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning från myndigheter eller andra utomstående. Bestämmelser som begränsar skyddet för privatlivet begränsar således i sista hand individens frihet.

Också andra personer än den egentliga målpersonen har ett nära samband med den grundläggande rätten till integritetsskydd. Syftet med skyddet för förtroliga meddelanden som grundläggande rättighet tillförsäkrar var och en rätt till konfidentiell kommunikation utan att utomstående får vetskap om innehållet i förtroliga meddelanden som personen skickar eller tar emot. Det är en grundläggande rättighet för båda parterna i kommunikationen. På motsvarande sätt är också reglering som ingriper i skyddet för hemfriden ägnad att ingripa i skyddet för andra personers än målpersonens grundläggande fri- och rättigheter. Det är problematiskt att propositionens konsekvensbedömning inte behandlar konsekvenserna för andra personers än målpersonens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Grundlagen har ändrats fyra gånger sedan den trädde i kraft. Den nu aktuella propositionen har beretts snabbare än de tidigare ändringarna i grundlagen. I fråga om varje ändringsförslag har grundlagsutskottet ansett att behoven att ändra grundlagen måste prövas noggrant och de ändringar som anses nödvändiga ska beredas grundligt och utgå från en bredbasig diskussion och samsyn. Detta gäller särskilt paragraferna om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förslaget som gäller kriminalunderrättelseinhämtning

Förslaget till ändring av 10 § i grundlagen är problematiskt särskilt till den del avsikten är att utvidga grunderna för begränsning av hemfriden och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden för att möjliggöra så kallad kriminalunderrättelseinhämtning.

Den gällande 10 § i grundlagen förutsätter att polisens befogenheter som ingriper i hemfriden eller hemligheten för förtroliga meddelanden grundar sig på en konkret och specificerad brottsmisstanke. Redan nu är det också möjligt att vidta åtgärder i fråga om de gärningar som föregår brottet, förutsatt att det finns en konkret och specificerad misstanke om ett sannolikt hot om ett visst brott.

Utifrån propositionen förblir det oklart vilka befogenheter som bedöms vara nödvändiga och som den gällande 10 § i grundlagen inte har gjort det möjligt att föreskriva om. Mer omfattande inhämtande av information om planer, personer och olika aktörers roller i anslutning till allvarliga hot kunde ha möjliggjorts också till exempel genom att utvidga straffbarheten för förberedelse till särskilt allvarliga brott, varvid de skulle ha omfattats av de hemliga metoder för inhämtande av information som i stor utsträckning redan nu hör till polisens metodarsenal.

De begränsningsklausuler som nu föreslås med tanke på den så kallade kriminalunderrättelseinhämtningen gör det dock möjligt att begränsa skyddet för hemfriden och förtroliga meddelanden helt åtskilt från den konkreta brottsmisstanken och sammankopplingen med en viss misstänkt. Den verksamhet som får bli föremål för kriminalunderrättelseinhämtning

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

Avvikande mening

är obestämmd och det är mycket vagt beskrivet hur inhämtandet av information ska inriktas på personer. Den nya begränsningsgrunden hänför sig inte till ett visst brott som begåtts av en specifik person, utan inom ramen för den är det möjligt att föreskriva om befogenheter genom vilka skyddet för hemfriden eller hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden kan begränsas utan grundad misstanke som gäller en viss målperson.

Med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det viktigt att den informationsinhämtning som ingriper i dessa rättigheter är så riktad som möjligt och inte kan inriktas på vem som helst utan bara på de personer som konkret är misstänkta.

Endast inom underrättelseverksamheten har man i viss mån avvikit från att rikta befogenheterna endast till de personer som själva är delaktiga i den verksamhet som är föremål för åtgärden. Det väsentliga är att ju vagare kriterierna för informationsinhämtning och individuell inriktning är, desto fler fel begås. Hit hör fall där metoder för inhämtande av information har riktats mot personer som de facto inte har haft något att göra med den verksamhet som är föremål för inhämtandet av information.

Befogenheterna att bekämpa brott ska inte jämföras med underrättelsebefogenheter. Grunderna för att möjliggöra underrättelseverksamhet fristående från en konkret och specificerad brottsmisstanke kan inte utsträckas till verksamhet som inte är militär eller utgör ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Den verksamhet som är föremål för underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten eller är militär är allvarligare hot än allvarlig brottslighet som äventyrar individens eller samhällets säkerhet. Det är mycket problematiskt med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna om kriminalunderrättelseinhämtningen i allt väsentligt blir likadan som underrättelseverksamheten. En sådan stegvis utvidgning av grunderna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de praktiska befogenheterna skulle undergräva betydelsen av hela 10 § i grundlagen.

De föreslagna begränsningsklausulerna i anslutning till kriminalunderrättelseinhämtning ("för att inhämta information i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet som allvarligt hotar individens eller samhällets säkerhet") påminner i praktiken om begränsningsklausulerna i anslutning till underrättelseverksamhet ("sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten"). Förteckningen över föremål för civil underrättelseinhämtning innehåller också för närvarande i stor utsträckning fenomen som gäller allvarlig brottslighet och som kan bli föremål för befogenheter för civil underrättelseinhämtning. (t.ex. terrorism; verksamhet som allvarligt hotar den demokratiska samhällsordningen; verksamhet som hotar ett stort antal människors liv eller hälsa eller samhällets vitala funktioner; internationell organiserad brottslighet som hotar den demokratiska samhällsordningen). En sådan överlappning fördunklar gränserna mellan begränsningsklausulerna och de funktioner som möjliggörs med stöd av dem och gör det oklart vad de nya begränsningsklausulerna och de befogenheter som de möjliggör behövs för.

Också det nya begreppet bekämpning av brottslighet, som används i den föreslagna begränsningsgrunden för kriminalunderrättelseinhämtning, förblir till sitt innehåll något vagt och oklart.

Utlåtande FvUU 12/2026 rd

Avvikande mening

Det exakta innehållet i kriminalunderrättelseinhämtningen och användningen av nuvarande hemliga metoder för inhämtande av information förblir oklara i propositionen. En grundlagsändring kan inte vara underordnad behovet av att utfärda vanlig lagstiftning eller vara en anknytande biprodukt, och ändringar i grundlagen bör bedömas självständigt och de konstitutionella förutsättningarna för ändringar i vanlig lag bör fastställas. Men vid bedömningen av ändringen av grundlagen bör det dock finnas en indikativ uppfattning om vilka ramvillkor som ändringen ställer på den vanliga lagen och vad ändringen möjliggör.

De föreslagna begränsningsgrunderna i anslutning till kriminalunderrättelseinhämtningen gör det möjligt att ingripa oproportionerligt i medborgarnas hemfrid och i skyddet för kommunikationen. Trots detaljerna i de befogenheter som ska föreskrivas senare och rättsskyddsarrangemangen kan det bland annat i ljuset av andra aktuella lagförslag anses klart att bedömningen av det hot som avses i förslaget i varje enskilt fall i verkligheten ska skötas av den myndighet som ansvarar för inhämtandet av information.

Underrättelseverksamhet och hemfrid

Det skulle också vara en mycket betydande ändring att möjliggöra underrättelseinhämtning inom ramen för hemfridsskyddet under de förutsättningar som anges i grundlagen. Befogenheter som kraftigt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara nödvändiga och proportionella och regleras exakt och noggrant avgränsat. Särskilt de förslag som försvagar skyddet för hemfriden väcker dock också frågan om var gränserna för denna rättighets kärnområde går. Det är inte acceptabelt att införa begränsningar som överstiger de här gränserna.

I den ändring av 10 § i grundlagen som föregick stiftandet av de gällande underrättelselagarna ändrades inte grunderna för begränsning av hemfridsskyddet och det ansågs inte möjligt att använda metoder för underrättelseinhämtning i utrymmen som används för stadigvarande boende när lagarna stiftades. När det är fråga om hemligt inhämtande av information som är av särskilt stor betydelse, innebär möjligheten att verksamheten utsträcks till att omfatta hemmet ett mycket kraftigt ingrepp i individens rättigheter. Trots motiveringen i betänkandet finns det betydande risker förknippade med detta.

Det bör noteras att den föreslagna utvidgningen av civil och militär underrättelseinhämtning samt hotbaserad kriminalunderrättelseinhämtning till hemfriden innebär ingrepp i både hemfridsskyddet och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Tröskeln för att ingripa i skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är dock densamma oberoende av om det aktuella utrymmet är hemfridsskyddat eller inte. Detta motiveras i propositionen med att tolkningspraxisen för bestämmelserna ska vara så enhetlig som möjligt.

Att den praktiska tillämpningen är enkel eller enhetlig fungerar dåligt som grund för de särskilda villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den lösning som valts är inte motiverad, eftersom betydelsen av hemfridsskyddet verkar åsidosättas när tröskeln för ingripande i skyddet för förtroliga meddelanden verkar vara densamma för alla utrymmen oavsett om de är hemfridsskyddade eller inte. Tröskeln bör vara högre för hemfridsskyddade utrymmen. Inte heller i de gällande 10 § 3 och 4 mom. i grundlagen eller i 3 mom. före 2018 års ändring har

Utlåtande FvUU 12/2026 rd Avvikande mening

begränsningsvillkoren för ingripande i hemfridskyddet och skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden gjorts symmetriska.

I vår rättsordning finns det en djupt förankrad uppfattning att en begränsning av någon annan grundläggande fri- eller rättighet eller någon annan rätt till privatliv som omfattas av hemfriden innebär ett mer långtgående ingrepp i skyddet enligt 10 § i grundlagen än en begränsning som sker någon annanstans. Denna doktrin bör bibehållas.

Övriga förslag

Att stryka ordet brev och telefonsamtal i 10 § 1 mom. i grundlagen för att uppdatera grundlagens ordalydelse så att den blir teknikneutral i enlighet med tolkningspraxisen är den minst problematiska av de ändringar som föreslås i betänkandet.

Däremot är förslaget att ändra begränsningsgrunderna för utredning av brott (10 § 3 mom.) och undersökning av brott (10 § 4 mom.) så att de hänvisar till förhindrande och utredning av brott inte av ringa betydelse. Ändringen motiveras med att ordalydelsen ändras så att den motsvarar utvecklingen i grundlagsutskottets tolkningspraxis. Det är sant att man i den gällande lagstiftningen med grundlagsutskottets medverkan fjärrat sig rätt långt från grundlagens ordalydelse genom att möjliggöra användning av brottsbaserade hemliga metoder för inhämtande av information redan innan brottet begicks eller innan det fanns vetskap om det. Denna utveckling har inte varit problemfri, och även om det inte heller är idealiskt att grundlagens ordalydelse inte ger en verklig bild av begränsningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna, bör man också vara försiktig och återhållsam när man skapar nya formuleringar. Till skillnad från det uttalade syftet finns det en risk för att ändringen av ordalydelsen i själva verket kommer att utvidga begränsningarnas räckvidd ytterligare. I synnerhet begreppet ”förhindrande av brott” är till denna del riskfyllt.

Behovet av brådskande ordning

I propositionen anses det att ändringen av grundlagen bör godkännas i brådskande ordning enligt grundlagens 73 § 2 mom. i stället för i vanlig lagstiftningsordning enligt 1 mom.

Grundlagsutskottet har med tanke på grundlagens relativa beständighet och statsrättsliga status understrukt att det är viktigt att ändringar i grundlagstexten behandlas enligt huvudregeln, dvs. i normal grundlagsordning enligt 73 § 1 mom. Som grundlagsutskottet har ansett bör påskyndat förfarande inte användas, om det inte undantagsvis finns ett trängande behov av att skyndsamt ändra ordalydelsen i grundlagen. Förfarandet för brådskande ändring av grundlagen bör således inte användas annat än i tvingande situationer, och det normala förfarandet för ändring av grundlagen bör etableras som huvudregel också i praktiken. Förfarandet enligt huvudregeln möjliggör bland annat offentlig debatt om grundlagsändringar inför normala riksdagsval, så att väljarna genom att använda sin rösträtt får delta i förfarandet för att ändra grundlagen.

Det har inte framförts något exceptionellt, trängande och tvingande behov av att skyndsamt ändra grundlagen. Det måste reserveras tillräckligt med tid för ändringar i grundlagen och de måste behandlas omsorgsfullt med den allvar grundlagen förtjänar. Det är särskilt svagt motiverat att

Utlåtande FvUU 12/2026 rd
Avvikande mening

ändra grundlagen i ett påskyndat förfarande när valperioden närmar sig sitt slut. Nästa riksdagsval hålls den 18 april 2027 och på grund av närheten till valet är den tid som kan vinnas med det brådskande förfarandet mycket kort.

Det brådskande förfarandet får inte bli en huvudregel, utan ändringarna i grundlagen förtjänar två riksdagsbehandlingsomgångar och en tillräcklig demokratisk debatt också i samband med val. Ändringar i grundlagen får inte göras förhastat för att påskynda ändring av vanliga lagar.

Avvikande mening

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 22.5.2026

Anna Kontula vänst
Alviina Alametsä gröna