

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 67/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 november 2010 en proposition med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den (RP 224/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet

- justitieombudsmannasekreterare Mikko Ete-läpää, riksdagens justitieombudsmans kansli
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagaräm-betet
- avdelningschef, referendarieråd Petri Marti-kainen, Justitiekanslersämbetet
- advokat, vicehäradshövding Markku Fredman
- juris licentiat Klaus Helminen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- doktor i förvaltningsvetenskaper, docent Jukka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny polislag som ska ersätta den nuvarande polislagen. Dessutom föreslås ett stort antal närmast tekniska ändringar i andra lagar som reglerar polisens verksamhet. Samtidigt lämnas en proposition med förslag till en ny förundersökningslag och en ny tvångsmedelslag.

Den föreslagna lagens bestämmelser om allmänna befogenheter stämmer huvudsakligen överens med den nuvarande lagen. Bestämmelsen om skydd mot brott och störningar föreslås bli preciserad. Bestämmelserna om säkerhetsvisitationer och säkerhetskontroller föreslås bli

kompletterade och förtydligade på vissa punkter. De grundläggande bestämmelserna om användning av maktmedel föreslås inte bli ändrade, men däremot föreslås noggrannare bestämmelser om användning av skjutvapen. Det ska uttryckligen konstateras att en polisman i tjänsteutövning har rätt till nödvärn enligt strafflagen. I nödvärn handlar en polisman då under tjänsteansvar.

Lagförslagets 5 kap. om hemliga metoder för inhämtande av information bygger i stor utsträckning på bestämmelserna i 10 kap. i förslaget till tvångsmedelslag i den proposition som

har samband med denna proposition. Hemliga metoder för inhämtande av information för att hindra brott ska kunna användas på i stort sett samma villkor som för utredning av brott. Metoderna får användas för att avslöja brott endast när det är fråga om landsförräderibrott och brott som begås i terroristiskt syfte, enligt vad som föreskrivs närmare i lagen. Hemliga metoder för att inhämta information kan i vissa fall också användas för att avvärja fara.

Hemliga metoder för inhämtande av information är teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om basstationer, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning), inhämtande av identifieringsuppgifter om teleadresser eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, styrd användning av informationskällor och kontrollerade leveranser. En del av dessa metoder är nya.

Det ska föreskrivas noggrannare om täckoperationer än i den nuvarande lagen. Utgångspunkten är att en polisman som utför en täckoperation inte får begå eller ta initiativ till brott. En polisman som utför en täckoperation kan enligt förslaget emellertid gå fri från straffansvar trots att han i sitt uppdrag gjort sig skyldig till smärre överträdelser. En polisman som under en täckoperation deltar i en kriminell sammanslutnings verksamhet får under noggrant definierade villkor och i begränsad utsträckning påverka sammanslutningens verksamhet t.ex. genom att skaffa fordon för den. Ett villkor är då att åtgärden skulle ha vidtagits också annars, att den inte kommer att orsaka fara eller skada och att den på

ett avgörande sätt främjar syftet med täckoperationen. Den som deltar i en täckoperation kan också i ett sådant fall gå fri från straffansvar.

Underrättelser om användning av hemliga metoder för inhämtande av information ska regleras noggrannare än för närvarande. När man överväger att skjuta upp underrättelsen eller att inte underrätta objektet, t.ex. för att skydda en infiltratör, måste man vid bedömningen också beakta den berördas rätt att bevaka sina intressen. I polislagen föreslås vidare bestämmelser om användning av s.k. överskottsinformation.

I den nya polislagen föreslås bestämmelser om polispersonalens tystnadsplikt och tystnadsrätt och en anknytande ny bestämmelse om skyldighet att avslöja information. Den som hör till polisens personal är trots sin tystnadsplikt och tystnadsrätt skyldig att avslöja en sådan persons identitet som lämnat konfidentiell information eller agerat i samband med bevisprovokation genom köp eller en täckoperation, eller att avslöja information om en taktisk eller teknisk metod om detta är nödvändigt för bedömning av förutsättningarna för att inleda förundersökning eller utredning av ett brott, när det finns anledning att anta att informationslämnaren i denna egenskap eller den som agerat i samband med bevisprovokationen eller täckoperationen i det uppdraget har gjort sig skyldig till brott.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft tidigast cirka ett år efter att de antagits och stadfästs.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas allmänna och särskilda polisbefogenheter och hemliga metoder för att inhämta information. Men granskningen relaterar på ganska få punkter till någon specifik grundläggande fri- och rättighet med tillhörande tolkning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänna utgångspunkter för bedömningen

Den gällande polislagen stiftades 1995, strax innan reformen av de grundläggande fri- och

rättigheterna trädde i kraft i början av augusti samma år. När lagförslaget behandlades i riksdagen bedömde utskottet (GrUU 15/1994 rd, s. 1 andra spalten) polislagens betydelse i konstitutionellt hänseende och konstaterade att "polisla-

gen är typexemplet på en lag som lätt kan råka i konflikt med medborgarnas grundläggande rättigheter, i synnerhet de klassiska friheterna". Som betydelsefulla grundläggande rättigheter med tanke på polisens befogenheter nämndes framför allt skyddet för personlig frihet och kroppslig integritet, rörelsefriheten och skyddet för hemfrid. Ett relevant faktum är också att bestämmelser om rätten till personlig säkerhet skrevs in i 7 § 1 mom. och bestämmelser om tryggt privatliv i 10 § 1 mom. i dagens grundlag i samband med översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Om inte förr så åtminstone efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna befästes uppfattningen att de tillåtna villkoren för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter ska bedömas dels utifrån eventuella lagförbehåll i de berörda bestämmelserna om fri- och rättigheter, dels utifrån allmänna doktriner om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4—6). Som allmänna villkor för inskränkningar gäller framför allt att det ska lagstiftas om dem, att de ska vara noga avgränsade och exakt definierade, att grunderna för inskränkningar är acceptabla, att kravet på proportionalitet uppfylls, att rättsskyddsarrangemangen är adekvata och att inskränkningarna inte står i strid med Finlands internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna. (Se GrUU 5/1999 rd, s. 2).

Målen för polisens arbete är enligt 1 § 1 mom. i förslaget till polislagen att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Det ligger i det allmänna samhällsintresset att polisen lyckas fullfölja sina uppgifter — i kontexten grundläggande fri- och rättigheter handlar det i extrema fall om att trygga den personliga säkerheten. Ett starkt intresse av detta slag har i allmänhet ansetts utgöra en acceptabel grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och i konstitutionellt hänseende berättiga en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se GrUU 5/1999 rd, s. 2).

Detaljmotivering

Hemliga metoder för inhämtande av information

Lagförslagets 5 kap. 3 § gäller hemligt inhämtande av information. Begreppet omfattar teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation, inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadress eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor och kontrollerade leveranser i syfte att förhindra, avslöja eller avvärja risk för brott.

Enligt det inledande stycket i 5 kap. 3 § får metoderna i kapitlet användas förutom för att förhindra brott också för att avslöja en rad brott som anges i paragrafen. Lydelsen ger ett intryck av att hemliga metoder för att inhämta information får användas för att hindra vilket brott som helst, fastän det enligt motiven till paragrafen inte ens har varit avsikten (s. 95). Dessutom verkar det onödigt att nämna hindrande av brott. Därför anser grundlagsutskottet att förvaltningsutskottet måste stryka passusen eller åtminstone precisera det inledande stycket genom en hänvisning till villkoren i de senare paragraferna i 5 kap. Det är villkoret för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Teleövervakning och villkoren för teleövervakning

I 5 kap. 8 § 2 mom. finns en förteckning över de brott som motiverar teleövervakning. Enligt 2 och 3 punkten är teleövervakning tillåtet om en person med fog kan antas göra sig skyldig till brott genom användning av en teleadress eller teleterminalutrustning eller utnyttjande av person som är föremål för sexhandel, eller koppleri. I dag kan teleövervakning enligt den punkt som motsvarar 2 punkten användas om någon är skäligen misstänkt för ett brott som riktat sig mot ett automatiskt databehandlingssystem och som har begåtts med hjälp av en teleterminalutrustning.

Ändringen innebär att teleövervakning kan användas också för att förhindra brott som till svårighetsgraden inte kan jämföras med de brott som ligger till grund för denna övervakning. Genom att använda teleadress eller teleterminalutrustning kan man göra sig skyldig exempelvis till ärekränkning eller anstiftan till vilket brott som helst. Regeringen föreslår också att utnyttjande av person som är föremål för sexhandel ska finnas bland de brott som motiverar till teleövervakning. Brottet är enligt 20 kap. 8 § i strafflagen straffbart och bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

De föreslagna bestämmelserna om teleövervakning måste ses i ljuset av grundlagens 10 § 2 mom. om att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar. Med teleövervakning avses att identifieringsuppgifter inhämtas om ett meddelande som har sänts från en teleadress eller teleterminalutrustning som är kopplad till ett kommunikationsnät eller som har mottagits till en sådan adress eller sådan utrustning. Enligt utskottets praxis ingår identifieringsuppgifterna inte i kärnområdet för den grundläggande fri- och rättigheten för sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden (t.ex. GrUU 37/2002 rd, s. 3 och GrUU 26/2001 rd, s. 3).

Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Till brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet räknas enligt förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna t.ex. narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd, s. 58, andra spalten). Dessutom har utskottet ansett det möjligt att rätten att få identifieringsuppgifter inte binds till vissa typer av brott, om bestämmelserna i övrigt uppfyller de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 26/2001 rd, s. 3 och GrUU 37/2002 rd, s. 3).

Användningen av teleövervakning är i lagförslaget precis som nu kopplad dels till brott med angiven straffskala, dels till i lagen namngivna

brott. Ändringen leder till att teleövervakningen utsträcks till förhindrande av brott som inte kan betraktas som sådana i grundlagen avsedda brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet. För vanlig lagstiftningsordning krävs det att 2 punkten begränsas till att gälla brott av nämnd typ eller som till svårighetsgraden kan jämföras med dem.

Användning av överskottsinformation

Med överskottsinformation avses enligt 5 kap. 53 § i den föreslagna polislagen information som fås genom teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk observation, när informationen inte har samband med ett brott eller när den gäller något annat brott än det för vars förhindrande eller avslöjande tillståndet har getts. Överskottsinformation får enligt 54 § 1 mom. användas i samband med utredning av brott, när informationen gäller ett brott för vars förhindrande det skulle ha fått användas sådant inhämtande av information genom vilket informationen har fått, eller när det föreskrivna strängaste straffet för brottet är fängelse i minst två år. Överskottsinformation får även användas för att utreda stöld och häleri.

Förslaget måste bedömas mot bakgrund av 10 § 3 mom. i grundlagen, där det står att det genom lag också kan bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Den föreslagna bestämmelsen är problematisk, för det första därför att den enbart utgår från att brottet ska motivera tvångsmedlet, fastän beslutet om metoden att inhämta information ska väga in villkoren för tvångsmedlet i fråga och de allmänna kriterierna enligt 5 kap. 2 § för att använda hemliga metoder att inhämta information. Dessutom ska tillståndsbeslutet alltid fattas efter prövning. För det andra blir användningen av hemliga metoder att inhämta information enligt 54 § betydligt mer omfattande än vad bestämmelserna i kapitlet i övrigt säger om villkoren för att använda dem. Exempelvis är de brott som motiverar tvångsmedel och som är

ett villkor för teleavlyssning allvarliga jämfört med t.ex. stöld, som bestraffas med böter eller fängelse i högst ett och ett halvt år.

Bestämmelsen måste ändras så att beslut om användning av överskottsinformation fattas av domstolen, när överskottsinformationen har tagits fram med metoder för informationsinhämtning vars användning kräver domstolsbeslut. Dessutom får överskottsinformation användas bara för att förhindra eller avslöja sådana brott i fråga om vilka man hade kunna kräva att få använda en sådan metod som gett informationen. Annars kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Avbrytande av teleavlyssning, teknisk avlyssning och teknisk observation av utrustning

I 5 kap. 56 § 1 mom. i förslaget till polislag föreslås det bestämmelser om när teleavlyssning och teknisk avlyssning ska avbrytas. Enligt propositionsmotiven (s. 141) är tanken med 2 mom. att en anhållningsberättigad polisman ska kunna fatta tillfälligt beslut om teleavlyssning, om det innan användningen av informationsinhämtningsmetoden har avbrutits har uppkommit skäl att med fog anta att en person kommer att göra sig skyldig till brott enligt 5 § 2 mom. eller 17 § 4 mom.

Den föreslagna bestämmelsen utgör undantag från regeln i 5 kap. 7 § om att beslut om teleavlyssning fattas av domstolen. Utskottet har ansett att beslutet om teleavlyssning inte ens i akuta fall kan fattas av den anhållningsberättigade tjänstemannen på grund av den hemlighet för förtroliga meddelanden som grundlagens 10 § garanterar. Teleavlyssning ska alltid vara beroende av tillstånd från domstolen (GrUU 36/2002 rd). Lagförslaget måste ändras på den här punkten för att kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Rätt att besluta om användning av hemliga metoder att inhämta information

Det är domstolen som beslutar om användningen av de flesta hemliga metoder att inhämta information. Besluten om vissa metoder får emellertid fattas av chefen för centralkriminalpoli-

sen, chefen för skyddspolisen eller chefen för någon annan polisenhet. Den här lösningen kom till med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 5/1999 rd). Enligt lagförslaget ska befogenheterna gälla beslut om täckoperationer, bevisprovokation genom köp och kontrollerade leveranser. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga att låta besluten om de aktuella hemliga metoderna att inhämta information ingå i domstolarnas behörighet.

Utskottet påpekar att behörigheten enligt bestämmelserna tillkommer chefen för centralkriminalpolisen, skyddspolisen eller "en polisinspektion som anges i en förordning av statsrådet" (se 5 kap. 32, 36 och 47 § i förslaget till polislag). Grundlagsutskottet anser det inte vara lämpligt att frågor av den här arten regleras så här utan anser att beslutanderätten måste skrivas in i lag. Därför bör förvaltningsutskottet ändra bestämmelserna så att det framgår av lagen vilken myndighet som är behörig. Det är villkoret för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Slutligen anser utskottet att det blir tydligare om bemyndigandet stryks i paragraferna.

Grundlagsutskottet noterar rent generellt att alla bestämmelser om utnämning av den högsta polisledningen och om behörighetsvillkoren för tjänsterna i fråga finns i polisförvaltningsförordningen (158/1996). Det är inte lämpligt och därför bör statsrådet vidta åtgärder för att de grundläggande bestämmelserna i stället ska tas in i lag.

Kompletterande polispersonal

Enligt 15 b § 1 mom. i lagförslag 2 kan statsrådet besluta att polisens personal ska kompletteras med särskild kompletterande personal, när sådan behövs med hänsyn till statens säkerhet eller exceptionella förhållanden. De som hör till den kompletterande personalen har samma befogenheter som en polisman har enligt polislagen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I fråga om rätten att använda maktmedel gäller 2 kap. 17 § 3 mom. i polislagen. Den hänvisningen avser en paragraf med bestämmelser om rätt för privatpersoner som bistår en polisman att använda maktmedel.

Grundlagsutskottet framhåller att bestämmelsen inte begränsar de rätt omfattande befogenheter som den kompletterande polispersonalen har i dagsläget. Polisens befogenheter är ganska omfattande. Dessutom har vi fått en ny grundlag efter att polislagen stiftades. Enligt 124 § i grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt bara anförtros myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt ska anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180 första spalten). Mot den här bakgrunden är första meningen i 15 b § 3 mom. så allmänt hållen att den är komplett oförenlig med grundlagens 124 § och bör därför strykas. Det är villkoret för att lagförslag 2 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ett liknande problem gäller 9 kap. 11 § 2 mom. i lagförslag 1. Där står det att 8 § i den nuvarande polislagen ska gälla i högst tre år. Paragrafen föreskriver också om särskilda polisbefogenheter. I 1 mom. står det att polisstyrelsen kan ge en namngiven person sådana i den gällande polislagen avsedda polisbefogenheter som han eller hon behöver i en viss uppgift. I 2 mom. begränsas befogenheterna att använda maktmedel till att endast gälla tjänstemän.

Problemet i det här fallet ligger i att 8 § 1 mom. i den gällande polislagen inte begränsar befogenheterna på något sätt. Grundlagsutskottet menar att bestämmelsen om särskilda polisbefogenheter bör tillåtas vara i kraft bara till den del den gäller befogenheter för tjänstemän att använda maktmedel. En sådan justering i gällan-

de 8 § är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tystnadsrätt för åklagare

I 7 kap. 3 § 1 mom. i förslaget till polislag står det att de som hör till polisens personal inte är skyldiga att lämna ut information om identiteten hos en person om vilken de i sitt anställningsförhållande har fått konfidentiell information och inte heller om sekretessbelagda taktiska eller tekniska metoder.

Enligt 11 a § i lagförslag 9 ska åklagarväsendets personal få samma rätt. Förslaget motiveras egentligen inte alls (jfr s. 172 och 153). Utskottet menar att det med tanke på den rättvisa rättegång som nämns i grundlagens 21 § är problematiskt om den åklagare som varit den åtalades motpart i en rättsprocess efter åtalsprövningen enligt lag rent av har rätt att hemlighålla t.ex. hur ett bevis fåtts fram. Det här är oförenligt med grundlagsparagrafen. Följaktligen måste bestämmelsen om tystnadsrätt för åklagare strykas i lagförslag 9 för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1, 2 och 9 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 5 kap. 3, 8, 32, 36, 47, 54 och 56 § och 9 kap. 11 § 2 mom. i lagförslag 1, 15 b § 3 mom. i lagförslag 2 och 11 a § i lagförslag 9 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 8 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.