

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen och till vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av polislagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 266/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Keijo Suuripää, inrikesministeriet
- statsåklagare Jorma Äijälä, Riksåklagarämbetet

- kriminalöverinspektör Marko Viitanen, centralkriminalpolisen
- chef för enheten för kontraterrorism Paavo Selin och överinspektör Astrid Geisor-Goman, skyddspolisen
- juris licentiat Kirsi Neiglick
- juris doktor Pasi Pölönen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Kommunikationsverket
- Finlands Advokatförbund.

Samband med andra handlingar

Vid beredningen av utlåtandet hade utskottet tillgång till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 11/2005 rd.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås talrika ändringar i polislagen samt mindre ändringar i flera andra lagar.

Det föreslås att till bestämmelsen om åtgärds-eftergift i polislagen fogas en bestämmelse om åtgärdsfördröjning. En polisman ska vid inhämtande av information ha rätt att dröja med att ingripa när ett brott håller på att ske, om fördröjningen är nödvändig för att dölja att information inhämtas eller för att trygga syftet med att information inhämtas.

Exaktare regler föreslås om villkoren för användning av teknisk observation, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och teleövervakning. Nya bestämmelser föreslås också om hur förutsättningarna för inhämtande av information ska tryggas.

Exaktare regler föreslås om villkoren för användning av teknisk observation, täckoperationer, bevisprovokation genom köp och teleövervakning. Nya bestämmelser föreslås också om hur villkoren för inhämtande av information ska tryggas.

Tillämpningsområdet för teleavlyssning föreslås bli breddat så, att teleavlyssning med stöd av polislagen ska vara tillåten för att förhindra eller avslöja terrorism. Teleavlyssning ska vara tillåten även när den är nödvändig för att avvärja

en överhängande risk för liv eller hälsa. Bestämmelserna ger också polisen större rätt att utföra teknisk avlyssning.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 1 maj 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Premisser

Propositionen innehåller en lång rad förslag som syftar till att bredda polisens rättigheter att hämta information. Många av förslagen motiveras med kampen mot terrorism. Inte alla nya bestämmelser inskränker sig till kampen mot brottslighet utan innebär samtidigt att polisen får större befogenheter vid utredningen av brott. I det hänseendet ligger propositionen i linje med det tidigare vägvalet som inneburit att gränsen mellan polislagen, förundersökningslagen och tvångsmedelslagen blir allt mer flytande och i vissa fall direkt suddats ut. Därför har lagutskottet i utlåtandet lyft fram dels frågor som direkt påverkar tillämpningen av förundersökning och användning av tvångsmedel, dels mer generella rättssäkerhetsfaktorer som spelar en roll för avslöjande och utredning av brott. I fråga om sitt ansvarsområde tillstyrker utskottet lagförslagen i propositionen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Behov av lagstiftningsreform

Den föreslagna lagstiftningen berör i många stycken framför allt teletvångsmedel och villkoren för att tillämpa dem. Redan i ett tidigare sammanhang har utskottet påpekat att lagstiftningen om teletvångsmedel mot bakgrunden av enskilda fall av allt att döma fortfarande är främmande och svår att tillämpa för en del aktörer inom polisen och vid domstolarna (se LaUU 7/2004 rd).

I samma sammanhang ansåg utskottet också att de enskilda fallen tyder på att tvångsmedelslagstiftningen medför problem för dem som ska

tillämpa den och att en av orsakerna till detta är att tvångsmedellagen har genomgått så många delreformer. Enligt ett utlåtande till utskottet blir tvångsmedelslagen inte tydligare av att bestämmelserna om de nya okonventionella metoderna för att bekämpa och utreda brott är placerade i polislagen.

Med hänvisning till synpunkterna ovan har lagutskottet ansett att tvångsmedelslagen och förundersökningslagen bör revideras i ett sammanhang (se LaUU 7/2004 rd och LaUB 31/2002 rd). Utskottet upprepar också här sin ståndpunkt. Samtidigt påpekar utskottet att bl.a. den aktuella propositionen visar att en övergripande reform också måste väga in de nya bestämmelserna om polisens befogenheter att inhämta information.

Detaljmotivering

Åtgärdsfördröjning

I 5 § 1 mom. i polislagen ingår en bestämmelse som föreskriver att en polisman som vidtar sådana åtgärder för att inhämta information som avses i 3 kap. får dröja med att ingripa när ett brott håller på att ske, om detta är nödvändigt för att dölja att information inhämtas eller för att trygga syftet med att informationen inhämtas. I motiven nämner regeringen som exempel (s. 16) att en polisman befinner sig i ett fordon som förs av en brottsling, och information inhämtas om fordonet och polismannen märker att ett trafikbrott håller på att begås.

Lagutskottet anser den föreslagna bestämmelsen vara nödvändig i den typen av situationer som beskrivs. Däremot påpekar utskottet att bestämmelsen är fullkomligt öppen. I princip med-

ger bestämmelsen till exempel att en polisman inte ingriper i pågående grov misshandel om de övriga tillämpningsvillkoren uppfylls. Detta kan inte anses godtagbart. Att den aktivitet som bestämmelsen syftar till inte får avslöjas kan enligt utskottets uppfattning inte ge en polisman rätt att passivt betrakta förloppen och därmed orsaka fara för andras liv eller hälsa.

I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet det viktigt med hänvisning till de grundläggande fri- och rättigheterna att de allvarligaste brotten mot enskilda undantas möjligheten att tillämpa åtgärdsfördröjning. Med hänvisning till motiven ovan anser också lagutskottet det nödvändigt att tillämpningen av bestämmelsen begränsas. Det måste framgå av bestämmelsen att den direkta effekten av en åtgärdsfördröjning inte får vara att någons liv eller hälsa sätts på spel.

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet att 5 § 1 mom. i polislagen formuleras om till exempel så

att åtminstone de situationer då en åtgärdsfördröjning medför omedelbar fara för någons liv eller hälsa undantas tillämpningen av bestämmelsen.

Säkerhetsvisitation

I 22 § i polislagen sägs att en polisman har rätt att i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och handräckningsåtgärd som riktar sig mot någons personliga frihet kroppsvisitera den som åtgärden gäller och vid rättegångar och vissa andra sammankomster kroppsvisitera vissa personer. I visitationerna ingår att en polisman har rätt att kroppsvisitera personer och granska saker som de har med sig för att förvissa sig om att de inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra deltagarnas säkerhet eller göra det svårare att upprätthålla ordningen och säkerheten under tillställningen. Enligt 4 mom. får föremålen och ämnena tas ifrån dem som visiteras, om det är nödvändigt.

Enligt motiven till propositionen (s. 20) tillåter bestämmelsen också att maskeringsutrustning tas ifrån dem som visiteras i de nämnda situationerna. Därför påpekar lagutskottet att riksdagen nyligen, i slutet av förra året utifrån lagut-

skottets betänkande antog en ändring av 17 kap. i strafflagen. Kapitlet fick en ny 13 a § om olaglig maskering (RP 81/2004 rd — LaUB 8/2004 rd). Samtidigt ändrades också lagen om sammankomster (530/1999). I samband med detta så kallade maskeringsförbud behandlades också ett förbud mot innehav av maskeringsutrustning, liksom rätten att göra kroppsvisitationer för att söka efter sådana föremål. Efter att ha fått utlåtande från grundlagsutskottet (se GrUU 26/2004 rd) föreslog lagutskottet att både förbudet mot innehav och rätten att visitera personer skulle strykas i lagförslaget. Det blev också riksdagens beslut. Enligt lagutskottet är det inte godtagbart att regeringen mot en nyligen uttalad ståndpunkt av riksdagen försöker införa en likadan kontrollrätt på nytt genom att nämna denna rätt i motiven till propositionen.

I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet att de föreslagna tilläggen i 22 § 3 och 4 mom. i polislagen måste strykas eller ses över i enlighet med de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna ställer för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om förvaltningsutskottet går in för en anpassning till de grundläggande fri- och rättigheterna anser lagutskottet med hänvisning till skälen ovan att "maskeringsutrustning" klart och tydligt måste undantas tillämpningsområdet för bestämmelserna.

Bestämmelserna om inhämtande av information

Teknisk övervakning. I 28 § 1 mom. 1 punkten i polislagen föreslås en omdefiniering av teknisk övervakning. Enligt den nya definitionen avses med teknisk övervakning fortlöpande eller upprepat iakttagande eller fortlöpande eller upprepat avlyssning av allmänheten, fordonsförare, fotgängare eller fordon med hjälp av en teknisk anordning samt automatisk upptagning av ljud eller bild. Det huvudsakliga syftet med ändringen är att tillåta att teknisk övervakning också får gälla fordon och inte bara förarna.

Utskottet noterar också att riksdagen samtidigt med den föreliggande propositionen också behandlar en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om ordningsbotsförfarande

och vissa andra lagar i syfte att genomföra innehavansvar för fordon vid automatisk trafikövervakning (RP 16/2005 rd). Också den propositionen har ett förslag till ändring av 28 § 1 mom. 1 punkten i polislagen. Enligt förslaget avses med teknisk övervakning iakttagande eller avlyssning av allmänheten, fordonsförare, fotgängare eller fordon med hjälp av en teknisk apparat samt automatisk upptagning av ljud eller bild. Definitionerna skiljer sig således från varandra i den första delen.

Jämfört med det rådande läget kan kravet att teknisk övervakning ska vara "fortlöpande eller upprepat" enligt lagutskottet leda till att andra former av iakttagande eller avlyssning inte regleras i lag, vilket inte är någon bra lösning. Definitionen på teknisk övervakning spelar också en roll i och med att 29 § i polislagen förpliktar polisen att på förhand meddela om den utför teknisk övervakning på en allmän plats eller en allmän väg. En inskränkning av definitionen på teknisk övervakning på det sätt som regeringen föreslår nu kan resultera i att polisen går in för en snäv tolkning av skyldigheten att anmäla teknisk övervakning i förväg.

Med hänvisning till skälen ovan föreslår lagutskottet

att förvaltningsutskottet tar ställning till om definitionen på teknisk övervakning i 28 § 1 mom. 1 punkten i polislagen bör få samma formulering som i 28 och 29 § i förslaget till lag om ändring av polislagen i RP 16/2005 rd.

Täckoperation. I 28 § 1 mom. 4 punkten i polislagen föreslås definitionen på täckoperation bland annat ändras så att det inte längre ställs något krav på att inhämtande av information ska gälla en viss person eller grupp av personer. Enligt motiven (s. 24) är syftet att förtydliga bestämmelsen så att den entydigt anger villkoren för specificering av objektet. Definitionen ska enligt motiven således inte kräva att det ska gå att namnge den person eller grupp av personer som operationen gäller eller till exempel att specificera dem utifrån fysiska egenskaper.

Enligt lagutskottet är det svårt att få grepp om den föreslagna ändringen, i synnerhet som propositionen ändå hänvisar till specificering av personer eller grupper av personer, till exempel på grundval av en persons eller en grupps verksamhet. Det är inte motiverat att bestämmelsen ändras på ett sätt som mer eller mindre tyder på att kravet på specificering avskaffas. Utskottet godtar dock utgångspunkten att en person till exempel vid täckoperationer inte direkt ska behöva kunna namnges. Med hänvisning till skälen ovan föreslår lagutskottet

att definitionen på täckoperation kompletteras med till exempel ett krav på att en operation måste gälla en specificerad person eller persongrupp.

Villkoren för täckoperationer ingår i 31 a § i polislagen. Enligt förslaget utsträcks befogenheterna att företa täckoperationer till brottslig verksamhet enligt 17 kap. 18 § i strafflagen. Paragrafen gäller spridning av pornografisk bild. Tillämpningsområdet täcker in fall som på ett sedlighetssårande sätt visar barn, våld eller tidelag. Enligt motiven (s. 28) kan täckoperationer anses vara motiverade särskilt när det gäller bilder där barn visas på ett sätt som uppfyller brottsrekvisitet. Lagutskottet håller med om att det kan behövas den typen av okonventionella metoder som täckoperationer innebär för att förhindra att barnpornografi sprids och för att utreda den typen av gärningar. Redan tidigare har utskottet påpekat att det vore befogat att det med hänsyn till täckoperationers speciella karaktär vore bäst om de bara fick tillämpas på de viktigaste brotten, som dessutom bör specificeras i lagparagraferna (LaUU 7/2000 rd, s. 4). Med särskild hänsyn till det som sägs i motiven ställer sig utskottet frågande till att befogenheterna för täckoperationer ska utvidgas till det samlade tillämpningsområdet för 17 kap. 18 § i strafflagen utan att det finns något direkt påvisat samhällligt behov. Därför föreslår lagutskottet

att förvaltningsutskottet tar ställning till om bestämmelsen i detta läge kan begränsas till att bara omfatta spridning av eller försök till spridning av bilder och bild-

upptagningar som avses i 17 kap. 18 § 1 mom. i strafflagen.

Bevisprovokation genom köp. I 28 § 1 mom. 5 punkten föreslås att också definitionen på bevisprovokation genom köp ses över. Enligt den nya definitionen avses med bevisprovokation genom köp ett köpeanbud eller köp som polisen gör för att förhindra eller avslöja ett brott eller för att återfå vinningen av ett brott. Jämfört med den gällande lagen utsträcks bevisprovokation genom köp till att inte bara gälla köpeanbud utan också ett faktiskt köp. Dessutom stryks det i definitionen att bevisprovokation genom köp måste gälla innehav av eller handel med ett föremål, ett ämne eller egendom som innehas olagligen eller är föremål för handel.

I propositionen motiveras definitionen (s. 24) med att den då inte längre nämner omständigheter som på ett naturligt sätt hör till och redan ingår i 31 b §, som anger kriterierna för bevisprovokation genom köp. Lagutskottet menar emellertid att den föreslagna ändringen tydligt resulterar i en vidgad definition eftersom olaglig handel och olagligt innehav av föremål, ämnen eller egendom i 31 b § bara nämns som andra alternativ till att bevisprovokation genom köp ska tillåtas.

I motiven till propositionen (s. 25) betonar regeringen att anstiftan till brottslig verksamhet är absolut förbjuden vid bevisprovokation genom köp. Med avseende på rättssäkerheten och acceptansen för polisens verksamhet är detta ytterst viktigt, understryker lagutskottet. Enligt utskottets uppfattning förefaller den föreslagna ändringen att ge exakt motsatt resultat. Om bevisprovokation genom köp inte längre begreppsmässigt gäller bara föremål, ämnen eller egendom som innehas olagligt eller är föremål för olaglig handel är det utifrån formuleringen i definitionen möjligt att ett köpeanbud riktar sig till en person som till exempel ännu inte innehar en egendom olagligt, men som kan tänkas ha möjligheter att skaffa fram olaglig egendom. Då ligger vi, som lagutskottet ser det, mycket nära verksamhet som kan klassificeras som anstiftan (jfr HD 2000:112). För att det redan av definitio-

nen på bevisprovokation genom köp klart och tydligt ska framgå att verksamhet som kan jämföras med anstiftan till brott inte hör hemma i bevisprovokation föreslår lagutskottet

att kravet på att köp eller köpeanbud måste gälla föremål, ämnen eller egendom som innehas olagligt eller som är föremål för olaglig handel inte ska strykas i kriterierna för bevisprovokation genom köp.

Utskottet noterar också att vidgningen av rätten att tillämpa bevisprovokation genom köp till köp av föremål, ämnen eller egendom i propositionen (s. 25) motiveras med att köparen måste vara trovärdig och att det kräver att köparen får köpa så kallade provpartier. Vidare sägs det i motiven att köp som regel måste ha samband med åtgärder för att förhindra, avslöja och utreda förfalskningar och narkotikabrottslighet specifikt genom att provpartier köps. Lagutskottet menar att det med avseende på den allmänna acceptansen för polisens verksamhet inte är befogat att en polisman kan uppträda som presumtiv köpare och till exempel köpa mycket stora partier narkotika eller att verksamheten kan pågå mycket länge. Också de motiv som anförs för en vidgning av rätten att tillämpa bevisprovokation genom köp pekar mot att det är befogat att inskränka rätten att köpa föremål, ämnen eller egendom till framför allt provpartier. Olagliga föremål eller olaglig egendom är förstås inte alltid av den typen att de kan köpas i partier. I sådana fall måste köpeanbudet kunna gälla hela föremålet eller hela egendomen. Bevisprovokation genom köp är en okonventionell metod för att förebygga och utreda brott. Därför finns det anledning att bara begränsa metoden till de absolut nödvändigaste fallen.

Med hänvisning till det som sägs ovan föreslår lagutskottet

att förvaltningsutskottet inskränker tillämpningsområdet för bevisprovokation genom köp i fråga om själva köpet till föremål, ämnen eller egendom som kan betraktas som provpartier, om det för att nå syftet med bevisprovokation genom köp

inte nödvändigtvis krävs någonting annat på grund av föremålets, ämnets eller egendomens karaktär.

I 31 b § föreskrivs om förutsättningarna för bevisprovokation genom köp. I motsats till den gällande lagen föreslås bevisprovokation genom köp också vara tillåten om det är nödvändigt för att utreda stöld. Liksom i fråga om täckoperationer ifrågasätter lagutskottet också nödvändigheten med att polisens okonventionella metoder för att förebygga och utreda brott utvidgas kraftigt utan att det finns några övertygande studier om hur nödvändiga den här typen av befogenheter är. I motiven (s. 29) sägs att det vore ändamålsenligt att utvidga tillämpningen av bevisprovokation genom köp till stöldbrott eftersom det är inkonsekvent att bevisprovokation får gälla den som gömmer stöldgodset men inte den som har begått det så kallade första brottet. Lagutskottet vill inte ifrågasätta betydelsen av inkonsekvensargumentet, men anser det uppenbart att bevisprovokation genom köp också i detta perspektiv är nödvändig bara när värdet av den stulna egendomen är mycket stort. En sådan begränsning av befogenheten nämns också i propositionen (s. 29). Utskottet menar att rätten att tillgripa bevisprovokation genom köp för att förhindra, avslöja eller utreda stöldbrott bör inskränkas på det sätt som sägs i propositionen. När en stöld gäller mycket värdefull egendom är detta vid sidan av en samlad bedömning en faktor som medverkar till att stölden kan anses vara grov. Därför föreslår lagutskottet

att den föreslagna utvidgningen av rätten att tillämpa bevisprovokation genom köp begränsas till åtgärder för att förhindra, avslöja eller utreda grov stöld.

Förutsättningar för teknisk observation. Regeringen föreslår att villkoren för teknisk observation i 31 § ändras. Paragrafen kompletteras med förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte. Utskottet påpekar beträffande formuleringen att det enligt motiven (s. 27) är tänkt att paragrafen ska hänvisa till brottsrekvisitet i 34 a kap. 2 § i strafflagen, men detta ingår inte i pa-

ragrafen. Lagtekniskt sett avviker paragrafen till exempel från 31 a §. Därför föreslår utskottet

att bestämmelserna om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte både här och i övriga paragrafer i polislagen direkt hänvisar till brottsrekvisitet i 34 a kap. 2 § i strafflagen.

I 31 § 4 mom. ingår bestämmelser om en polis-mans rätt att utföra teknisk observation av en person som befinner sig i en bostad. Detta gäller teknisk observation vid så kallad stormning. Regeringen föreslår en utvidgning av bestämmelsen bl.a. beträffande den tidsmässiga tillämpningen. Teknisk observation ska inte längre bara vara begränsad till polisiära åtgärder och tiden omedelbart före sådana åtgärder. Utskottet noterar att åtgärderna enligt motiven (s. 27) bara är tillåtna om de är nödvändiga för att polisen utan risk ska kunna vidta en polisåtgärd. Formuleringen i bestämmelsen är inte särskilt lyckad eftersom det är oklart om villkoret också gäller tillägget om förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte. I likhet med grundlagsutskottet anser också lagutskottet att bestämmelsen måste bli tydligare.

Vidare noterar utskottet att regeringen i motiveringen (s. 27) säger att det fortfarande ska krävas att det gäller en överhängande, synnerligen allvarlig situation. Utskottet menar att detta syfte inte fullföljs när det gäller tillämpningen av bestämmelsen på förberedelse för brott som begås i terroristiskt syfte. Bestämmelsen behöver därför preciseras med att teknisk observation är tillåten vid stormning bara när ett brott som begås i terroristiskt syfte håller på att ske eller är direkt överhängande.

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet för in de ovan nämnda preciseringarna i 31 § i polislagen.

Förutsättningar för teleavlyssning. Enligt 31 d § har en polisman för att förhindra eller avslöja ett brott rätt att rikta teleavlyssning mot en teleanslutning, teleadress eller teleterminalutrustning som är i någons besittning och som

denne annars antas använda, om det på grund av personens uttalanden, hotelser eller uppträdande eller annars finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till ett brott som begås i terroristiskt syfte och som avses i 34 a kap. 1 § 1 mom. 2—7 punkten eller 2 mom. i strafflagen, förberedelse av brott som begås i terroristiskt syfte, ledande av terroristgrupp, främjande av en terroristgrupps verksamhet eller finansiering av terrorism eller uppgifterna kan antas vara av synnerlig vikt för att förhindra eller utreda brottet.

I den gällande polislagen finns inga bestämmelser om teleavlyssning. Redan av den orsaken måste den föreslagna bestämmelsen ses som ett mycket stort tillskott i polisens befogenheter. Vid bedömningen av förslaget har lagutskottet särskilt noterat att paragrafen ger polisen rätt att tillämpa teleavlyssning på ett mycket tidigt stadium. Som det sägs i motiven (s. 30) kräver lagen för teleavlyssning inte någon explicit och konkret misstanke om att ett brott har begåtts eller att tröskeln för förundersökning har överskridits. Vidare sägs det i motiven att det kan vara för sent att hindra brottet om myndigheterna blir tvungna att vänta på att ansöka om tillstånd att tillämpa teleavlyssning "tills de har en konkret juridisk misstanke om ett brott."

I detta sammanhang påpekar utskottet att bestämmelsen i fråga om brott som begås i terroristiskt syfte innebär att en rätt till teleavlyssning uppkommer redan när det på grund av en persons beteende finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till förberedelse för ett sådant brott. Sett från straffrättens synvinkel kommer man in i någon sorts "förberedelse för förberedelse" i ett mycket tidigt stadium av planeringen, bedömer utskottet. Kampen mot den internationella terroristbrottsligheten är ett mycket allvarligt hot mot den enskildes och samhällets säkerhet och därigenom ett förståeligt motiv för de nya bestämmelserna. Ändå anser utskottet att de nya bestämmelserna inte fullt ut når en balans mellan skyddet för den enskildes integritet och den enskildes behov av rättssäkerhet å ena sidan och godtagbara intressen som

hänför sig till garantierna för ett säkert samhälle å andra sidan.

Minimikraven för större balans är, enligt utskottet, att bestämmelsen åtminstone kompletteras med det villkor som också anges i motiven, att teleavlyssning är tillåten bara om det är nödvändigt för att förhindra ett terroristbrott som avses i bestämmelsen. Enligt utskottet finns det heller inga godtagbara motiv för att rätten att tillämpa teleavlyssning grundar sig på att en person på grund av sina uttalanden, hotelser eller uppträdande eller om det "annars finns grundad anledning" antas göra sig skyldig till ett brott som begås i terroristiskt syfte. Den typen av motiv begränsar i nästan inget avseende alls de omständigheter som antagandet i bestämmelsen kan luta sig mot. Detta innebär också att domstolsväsendet inte på behörigt sätt kan uppfylla det rättssäkerhetsuppdrag som det utan tvivel har vid den typ av hemliga tvångsmedel som teleavlyssning representerar.

På grundval av detta föreslår lagutskottet

att bestämmelsen kompletteras med ett krav på att teleavlyssning ska vara nödvändig för att förhindra eller avslöja ett brott som avses i paragrafen och

att det stryks i bestämmelsen att en person kan göra sig skyldig till det brott som avses i paragrafen på grundval av sina uttalanden, hotelser eller uppträdande eller annars om det finns "grundad anledning att anta" att han eller hon gör sig skyldig till ett sådant brott.

Polismans rätt att besluta om teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge och teknisk observation i brådskande fall. Enligt 32 c § har en polisman som hör till befälet rätt att besluta om de åtgärder för att inhämta uppgifter som räknas upp i paragrafen, om åtgärden inte kan vänta. Beslutet är giltigt fram till dess att en domstol har avgjort ett yrkande på tillstånd till en åtgärd. Yrkandet ska framställas omedelbart när det är möjligt och senast inom 24 timmar efter att åtgärden har påbörjats.

Lagutskottet påpekar att en åtgärd som inleds på grund av brådska kan hinna bli avslutad innan en ansökan om fortsatt åtgärd har lämnats in till en domstol. Av propositionsmotiven (s. 33) får man uppfattningen att det inte alls behöver anmälas till domstol att en åtgärd kommer att vidtas och vad den innebär. Detta stärks också av att bestämmelsen föreskriver att det bara ska framställas ett "yrkande" till domstolen om tillstånd. Däremot föreskriver den gällande 32 c § om dels anmälan om en åtgärd, dels yrkande om fortsatt åtgärd. I den föreslagna 32 d § används däremot "anmälan" i likhet med den gällande lagen.

I sitt utlåtande påpekar grundlagsutskottet att teleavlyssning alltid måste vara kopplad till tillstånd från en domstol och att ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är att teleavlyssning stryks i 32 c § 1 mom.

På grund av rättssäkerheten är det också i de övriga fallen av tillämpning nödvändigt att det i brådskande fall görs en anmälan till domstolen om en utförd åtgärd och vad den inneburit också när inget yrkande på fortsatt åtgärd framställs. Därför föreslår lagutskottet

att den föreslagna paragrafen kompletteras med en likadan bestämmelse som i den gällande 32 c § om att en åtgärd som utförs i en brådskande situation också måste anmälas till domstolen när syftet inte är att anhölla om fortsatt rätt att utföra åtgärden.

Också 32 d § hänför sig till åtgärder som utförs i brådskande fall. Enligt paragrafen kan domstolen sedan den fått en anmälan enligt 32 c § förbjuda fortsatt åtgärd eller uppställa begränsningar för en åtgärd eller nödvändiga villkor för användningen av informationen.

Om domstolen med stöd av 32 d § helt och hållet förbjuder en åtgärd innebär det enligt lagutskottets uppfattning alltid att det inte finns några legala förutsättningar för att vidta åtgärden eller att villkor inte längre gäller när en brådskande situation är över. Om det över huvud taget inte har funnits lagliga förutsättningar för en åtgärd anser lagutskottet det viktigt med

avseende på den utsatta personens rättssäkerhet att domstolen förordnar att den information som polisen fick fram genom åtgärden måste förstöras. Lagutskottet föreslår

att 32 d § i polislagen kompletteras med en bestämmelse i det syfte som avses ovan.

Utskottet noterar samtidigt att det med stöd av 31 f § är tillåtet att få information om de mobilteleapparater som det registreras uppgifter om vid en viss tidpunkt i telesystemet via en basstation som finns i närheten av en viss plats. En likadan bestämmelse finns i 5 a kap. 3 a § i tvångsmedelslagen. När paragrafen var aktuell ändrades 5 a kap. 13 § i tvångsmedelslagen samtidigt så att 2 mom. numera innehåller en bestämmelse som säger att uppgifter som inhämtas om mobilteleapparaters läge ska utplånas när målet har avgjorts genom en lagakraftvunnen dom eller lämnats därhän. Också grundlagsutskottet hänvisade i det aktuella sammanhanget till bestämmelsens betydelse (se GrUU 36/2002 rd). I 5 a kap. 13 § 1 mom. i tvångsmedelslagen gäller bestämmelserna så kallad överskottsinformation vid teleavlyssning och teknisk avlyssning.

Den aktuella ändringen av polislagen innehåller inga liknande bestämmelser om förvaring och användning av uppgifter. Därför tillämpas uppenbarligen här i första hand bara 34 § i polislagen, som dock bara gäller material som kommer fram vid observation och teknisk observation, och 43 § i polislagen som gäller tystnadsplikt för tjänstemän som ingår i polispersonalen. Lagutskottet menar att det inte är befogat att avvika från förfarandet vid revideringen av tvångsmedelslagen och nu i polislagen skriva in nya befogenheter utan att samtidigt i tillräcklig omfattning ta hand om rättssäkerhetsaspekterna när de uppgifter som inhämtats med hjälp av befogenheterna används och förvaras. Om man gör det är det en stor skillnad i den rättsliga statusen för en person som en åtgärd riktar sig mot och framför allt utomstående beroende på om tekniskt sett samma åtgärd utförs på dem enligt tvångsmedelslagen eller polislagen. Därför föreslår lagutskottet

att förvaltningsutskottet utreder vilken typ av bestämmelser det med avseende på den enskildes rättssäkerhet är motiverat att ta in i polislagen i detta sammanhang om användning och förvaring av uppgifter som polisen får in genom sina metoder för att skaffa fram uppgifter.

Rätt att förtiga uppgifter

I 44 § i polislagen ingår bestämmelser om rätt att förtiga uppgifter för den som tillhör polisens personal. Enligt 1 mom. är den som tillhör polisens personal inte skyldig att röja identiteten hos en person som han eller hon i sitt anställningsförhållande har fått uppgifter av när denne har lämnat uppgifterna konfidentiellt. Inte heller taktiska eller tekniska metoder som ska hemlighållas behöver röjas. Den föreslagna ändringen innebär att paragrafen inte längre föreskriver att rätten att förtiga uppgifter bara gäller när den som tillhör polisens personal är vittne eller annars blir hörd. Enligt motiven till propositionen är ändringen tänkt att täcka in situationer då någon annan myndighet eller en privat aktör inhämtar information om de frågor som avses i bestämmelsen. Lagutskottet menar dock att det kan förekomma situationer då någon annan myndighet i ett enskilt fall har ett berättigat behov inom ramen för sin egen verksamhet att till exempel få veta identiteten på någon som har lämnat uppgifter till polisen konfidentiellt. Den typen av situationer beaktas över huvud taget inte i bestämmelsen.

Mot bakgrunden av motiven till propositionen är det, enligt lagutskottet, mycket oklart varför den gällande begränsningen, framför allt som vittne, måste strykas i lagen. Principiellt sett är det en mycket stor fråga att rätten att förtiga uppgifter för den som hör till polisens personal utvidgas. Därför bör inga ingrepp i rätten att förtiga uppgifter göras utan grundliga överväganden och ett uppenbart behov. Motiven i propositionen är mycket bristfälliga på den punkten. Därför anser utskottet att frågan kräver ytterligare beredning som går på djupet. Följaktligen föreslår utskottet

att 44 § 1 mom. i polislagen inte ska ändras i detta sammanhang.

Tillämpningsområdet för 2 mom. föreslås bli utvidgat så att den som tillhör polisens personal på de villkor som anges i bestämmelsen har rätt att låta bli att röja uppgifter om identiteten hos en person som deltagit i bevisprovokation genom köp eller en täckoperation också i andra situationer än när han eller hon blir hörd som vittne.

Det är uppenbart att de omständigheter som nämns i 44 § 2 mom., framför allt en polismans säkerhet eller hans eller hennes närståendes säkerhet, är starka skäl som talar för att identiteten ska hemlighållas. Å andra sidan kan hemlighållandet ha stora konsekvenser för den åtalade med avseende på en rättvis rättegång. Därför vill utskottet i detta sammanhang påpeka att rätten att förtiga uppgifter enligt formuleringen i 44 § baserar sig på polispersonalens egen prövning utan att prövningen egentligen kontrolleras utifrån.

När polislagen kompletterades med bestämmelser om bevisprovokation genom köp och täckoperationer gick lagutskottet ingående in på problematiken kring hur 44 § påverkar möjligheterna att få en rättvis rättegång (se LaUU 7/2000 rd, se också GrUU 5/1999 rd). Utskottet påpekade då att en åtalad som regel måste vara informerad om att okonventionella utredningsmetoder tillämpas. Det faktum att polisen har tillämpat bevisprovokation genom köp eller täckoperationer för att utreda ett brott kan inte vara hemlig information, var lagutskottets bedömning vid den tidpunkten. Sedan är det en annan fråga i hur stor utsträckning polisen är skyldig att berätta om sina åtgärder. Utskottet påpekar också att 40 § i förundersökningslagen föreskriver om förundersökningsprotokoll. Paragrafen kompletteras av 20 § i förordningen om förundersökning och tvångsmedel (575/1988). I paragrafen sägs att det angående tvångsmedel som använts vid förundersökningen i förundersökningsprotokollet ska antecknas uppgifter som behövs vid åtalsprövningen och rättegången. Enligt lagutskottet var det inte självklart att bestämmelsen också uppfattades så att den täcker in bevisprovokation genom köp och täckoperation. Därför föreslog utskottet att förordningen om förundersök-

LaUU 6/2005 rd — RP 266/2004 rd

ning kompletteras med en bestämmelse som säger att förundersökningsprotokollet ska ha anteckningar om att täckoperationer eller bevisprovokation genom köp har tillämpats vid utredningen, om det är nödvändigt med avseende på åtalsprövningen eller rättegången.

Utskottet upprepar här sin ståndpunkt. Samtidigt är det viktigt att utskottets avgränsning enligt sin ståndpunkt ovan klart och tydligt framgår av lagen. Följaktligen föreslår utskottet

att 44 § i polislagen kompletteras med en bestämmelse som föreskriver att den in-

formation om att bevisprovokation genom köp eller täckoperation har tillämpats vid utredningen av brottet, som är nödvändig för åtalsprövningen eller rättegången, inte behöver hemlighållas.

Utlåtande

Lagutskottet anför att

förvaltningsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 29 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Lasse Hautala /cent
Tatja Karvonen /cent
Petri Neittaanmäki /cent
Heli Paasio /sd
Jukka Roos /sd

Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Astrid Thors /sv
Marja Tiura /saml
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.