

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2013 rd

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 mars 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av polislagen och vissa lagar som har samband med den (RP 16/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Marko Meriniemi och polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Jukka Lindstedt, justitieministeriet
- överinspektör Jere Lumme, finansministeriet
- regeringsråd, lagstiftningsdirektör Hanna Nordström, försvarsministeriet
- referendarieråd Juha Haapamäki, riksdagens justitieombudsmans kansli
- hovrättsråd Risto Jalanko, Helsingfors hovrätt
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- polisdirektör Robin Lardot, Polisstyrelsen

- biträdande chef Tero Kurenmaa och kriminalkommissarie Jari Mustonen, Centralkriminalpolisen
- kriminalinspektör Ilkka Koskimäki, polisinspektionen i Helsingfors
- regeringsråd Ari-Pekka Koivisto, staben för Gränsbevakningsväsendet
- brottsbekämpningschef Esko Hirvonen, Tullen
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- professor Matti Tolvanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- kommunikationsministeriet
- Helsingfors tingsrätt
- åklagarämbetet i Västra Finland
- professor Dan Frände.

Samband med andra handlingar

Utskottet har behandlat denna proposition i samband med propositionen RP 14/2013 rd, om vilken grundlagsutskottet har lämnat utlåtandet GrUU 32/2013 rd till lagutskottet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i den nya polislagen som träder i kraft vid ingången av

2014 samt i vissa lagar som har samband med den. Ändringarna som föreslås är i huvudsak av

teknisk natur, men även några av kompletterande och preciserande natur ingår.

Det föreslås att bestämmelserna om förutsättningarna för användning av teleövervakning kompletteras så, att polisen kan för förhindrande av brott beviljas tillstånd att rikta teleövervakning mot en teadress eller teleterminalutrustning som innehas eller sannolikt annars används av en person som på grund av sina yttranden eller hotelser, sitt uppträdande eller annars med fog kan antas göra sig skyldig till lockande av barn i sexuella syften eller med användning av en teadress eller teleterminalutrustning till olovligt brukande, skadegörelse, kränkning av kommunikationshemlighet eller dataintrång som riktar sig mot ett automatiskt databehandlings-system.

Det föreslås att förutsättningarna för användning av systematisk observation ändras så att de motsvarar bestämmelserna om systematisk observation i den nya tvångsmedelslagen.

Förutsättningarna för användningen av förtäckt inhämtande av information kompletteras så att förtäckt inhämtande av information inte är tillåtet i en bostad ens med medverkan av bostadens innehavare.

Så kallad överskottsinformation som fåtts genom teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk observa-

tion får även användas om det för brottet förskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år och om användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Beslut om användning av överskottsinformation som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken.

Den nya polislagens bestämmelser som gäller underrättelse om användning av hemliga metoder för inhämtande av information kompletteras när det gäller situationer där identiteten för den som är föremål för metoden för informationsinhämtningen inte är identifierad vid utgången av den utsatta tiden eller uppskovet. I dessa situationer ska han eller hon utan ogrundat dröjsmål skriftligen underrättas om metoden för inhämtandet av information när identiteten har utretts.

Samtidigt med denna proposition överlämnas den proposition som gäller ändring av den nya förundersökningslagen och den nya tvångsmedelslagen. Den nya polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information och den nya tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel är fast förknippade med varandra.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft samtidigt som den nya polislagen, dvs. den 1 januari 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagen godkände i mars 2011 en ny polislag (872/2011), som träder i kraft den 1 januari 2014. Redan innan lagen trätt i kraft har det framkommit vissa ändringsbehov särskilt i bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. i den nya polislagen (806/2011) och i 10 kap. i den anslutande nya tvångsmedelslagen (RP 14/2013 rd).

I den aktuella propositionen föreslås det i huvudsak ändringar av teknisk natur. De flesta anknyter till ogrundade skillnader mellan den nya polislagen och den nya tvångsmedelslagen när det gäller regleringen av hemligt inhämtande av

information. Dessutom föreslås det vissa innehållsmässiga kompletteringar och preciseringar i den nya polislagen. De viktigaste av dessa ändringar anknyter till förutsättningarna för användning av teleövervakning och till användningen av överskottsinformation.

Teleövervakning (5 kap. 8 § i polislagen)

Enligt 5 kap. 8 § i den nya polislagen (och enligt 10 kap. 6 § i den nya tvångsmedelslagen) förutsätter teleövervakning i samband med brott som begåtts med användning av en teadress eller te-

leterterminalutrustning att det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år.

Det föreslås nu att bestämmelserna om förutläggningarna för användning av teleövervakning i den nya polislagen ändras så att polisen kan ges tillstånd att utföra teleövervakning av en teleadress eller leterterminalutrustning som innehas eller sannolikt annars används av en person som på grund av sina yttranden eller hotelser, sitt uppträdande eller annars med fog kan antas göra sig skyldig till lockande av barn i sexuella syften (20 kap. 8b § i strafflagen, nedan SL) eller olovligt brukande (SL 28 kap. 7 §), skadegörelse (SL 35 kap. 1 §), kränkning av kommunikationshemlighet (SL 38 kap. 3 §) eller dataintrång (SL 38 kap. 8 §) som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem och som begåtts med användning av en teleadress eller leterterminalutrustning.

Enligt utredning är teleövervakning en effektiv och i många fall avgörande undersökningsmetod när det gäller att förhindra och utreda de nämnda brotten. Ändringarna är därför motiverade, särskilt med hänsyn till att det enligt grundlagsutskottet (GrUU 33/2013 rd) inte finns några konstitutionella hinder för dem.

Användning av överskottsinformation (5 kap. 54 § i polislagen)

Med överskottsinformation avses enligt 5 kap. 53 § i den nya polislagen (och enligt 10 kap. 55 § i den nya tvångsmedelslagen) information som fåtts 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.

Bestämmelser om överskottsinformation finns i 5 kap. 54 § i den nya polislagen (och i 10 kap. 56 § i den nya tvångsmedelslagen). Enligt 1 mom. i den paragrafen får överskottsinformation användas vid utredning av brott när informationen gäller ett sådant brott för vars förhindrande det skulle ha varit tillåtet att använda sådana metoder för inhämtande av information

som avses i detta kapitel och som har använts då informationen har fåtts. Beslut om användning av överskottsinformation ska fattas av domstolen, om den är behörig att fatta beslut om den metod för inhämtande av information med vilken informationen har fåtts. Enligt 2 mom. får överskottsinformation dessutom alltid användas för att förhindra brott, för att rikta in polisens verksamhet och som utredning för att stödja att någon är oskyldig.

Enligt propositionen ska överskottsinformation få användas i utvidgad omfattning, dvs. om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år och om användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Beslut om användning av överskottsinformation som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 33/2013 rd) till förvaltningsutskottet ansett att det med stöd av 10 § 3 mom. i grundlagen är nödvändigt att det maximistraff som är en förutläggning för användning måste vara högre än fängelse i två år. Det kan anses godtagbart att överskottsinformation får användas om det föreskrivna strängaste straffet för brottet är fängelse i minst tre år. Det finns inte heller något hinder för att bestämmelsen tillämpas på vissa enskilda brott för vilka maximistraffet är fängelse i två år, men som till grovhetsgraden ändå kan jämföras med de ovan nämnda brotten och som uppfyller kriterierna i 10 § 3 mom. i grundlagen. Exempel på sådana brott är enligt grundlagsutskottets mening särskilt sådana brott mot liv och hälsa enligt 21 kap. i strafflagen för vilka maximistraffet är fängelse i två år (misshandel, dödsvållande, grovt vållande av personskada, deltagande i slagsmål, framkallande av fara och utsättande), brott mot friheten enligt 25 kap. i strafflagen (frihetsberövande, olagligt framkallande av samtycke till adoption, bortförande av barn, olaga hot och olaga tvång), liksom även deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet (SL 17 kap. 1 a §), grovt hemfridsbrott (SL 24 kap. 2 §), utpressning (SL 31 kap. 3

§) och förberedelse till allmänfarligt brott (SL 34 kap. 9 §).

Enligt grundlagsutskottet måste antingen den andra meningen i 5 kap. 54 § 1 mom. i förslaget till polislag strykas eller bestämmelsen ändras enligt vad som sagts ovan, för att lagförslaget ska kunna godkännas i vanlig lagstiftningsordning. Grundlagsutskottet konstaterar vidare i sitt utlåtande att om förvaltningsutskottet anser det nödvändigt att utöka listan över brott som motiverar användning av hemliga metoder, ska ärendet föras till grundlagsutskottet för ny bedömning.

Lagutskottet konstaterar för det första att det i en annan proposition som den fått för beredning (RP 14/2013 rd) föreslås att liknande bestämmelser om användning av överskottsinformation tas in i tvångsmedelslagen. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande till lagutskottet om tvångsmedelslagen (GrUU 32/2013 rd) uttryckt sig på precis samma sätt som den gjorde i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet om polislagen.

Propositionerna RP 14/2013 rd och RP 16/2013 rd ingår i samma reformpaket och har beretts i samarbete mellan justitieministeriet och inrikesministeriet. Det centrala syftet med denna omfattande lagstiftningsreform, som nu preciseras och vars innehåll till vissa delar ändras, är att bestämmelserna i polislagen och tvångsmedelslagen ska motsvara varandra så väl som möjligt. Därför är det viktigt att bestämmelserna om användning av överskottsinformation stämmer överens i tvångsmedelslagen och polislagen.

Lagutskottet vill å andra sidan fästa uppmärksamhet vid att det vid bedömningen av såväl bemyndigandena gällande förebyggande av brott i polislagen som omfattningen av bemyndigandena att använda tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen är frågan om två saker. Å ena sidan är det frågan om att tolka grundlagen, som sätter upp gränserna för användning av befogenheter. Därefter måste man också göra en separat bedömning av huruvida det är ändamålsenligt att utvidga befogenheterna.

Efter grundlagsutskottets ställningstagande ser lagutskottet det som nödvändigt att den

nämnda paragrafen ändras så att överskottsinformation får användas om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år och om användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Om samma förutsättning i fråga om överskottsinformationens vikt uppfylls kan informationen dessutom användas i vissa fall där maximistraffet är fängelse i endast två år.

Lagutskottet menar att den förteckning grundlagsutskottet gjort upp ska föras in i paragrafen, dock med ett undantag. Eftersom en grund för avgränsningen i förteckningen är kraven i 10 § 3 mom. i grundlagen på att brotten ska äventyra individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, finns det inget behov av att inkludera olagligt framkallande av samtycke till adoption (SL 25 kap. 3b §) i förteckningen. Syftet med straffbestämmelsen är att skydda den fria viljebildningen hos den som ger sitt samtycke till adoption och dessutom innefattar brottet varken våld eller hot (RP 47/2011 rd, s. 30 och 88-89).

För tydlighetens skull konstaterar utskottet att den gräns på tre år som fastställts i grundlagsutskottets utlåtande i praktiken täcker följande brott: osann utsaga inför domstol (SL 15 kap. 1 §), falsk angivelse (SL 15 kap. 6 §), övergrepp i rättsak (SL 15 kap. 9 §), registeranteckningsbrott (SL 16 kap. 7 §), tvingande till samlag (SL 20 kap. 3 §), tvingande till sexuell handling (SL 20 kap. 4 §), koppleri (SL 20 kap. 9 §), förberedelse till tagande av gisslan (SL 25 kap. 4a §), förberedelse till grovt rån (SL 31 kap. 2a §), vissa brott som begåtts i terroristiskt syfte (SL 34a kap. 1 §), förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte (SL 34a kap. 2 §), grov kränkning av kommunikationshemlighet (SL 38 kap. 4 §), grovt tullredovisningsbrott (SL 46 kap. 8 §) och grovt döljande av olagligt byte (SL 48a kap. 4a §). Vidare skulle det vara möjligt att använda överskottsinformation i samband med ovan nämnda brott för vilka maximistraffet är två år, och å andra sidan i samband med brott för vilka maximistraffet är högre än tre år.

Det konstaterade behovet av ändringar i 5 kap. 54 § är så stort att lagutskottet menar att pa-

ragrafens indelning i moment måste ändras så att den följer den allmänna lagskrivningspraxisen. Det är motiverat att det i de två första momenten föreskrivs om förutsättningarna för användning av överskottsinformation, i det tredje om förfarandet vid denna användning och i de senare momenten på samma sätt som i den gällande lagen om vissa andra situationer som anknyter till saken. Denna ändring medför att också en hänvisning i 5 kap. 55 § i polislagen måste ändras så att den hänvisar till både 1 och 2 mom. i 5 kap. 54 §, inte enbart till 1 mom. Därför måste också ingressen i lagförslaget ändras.

Lagutskottet föreslår för förvaltningsutskottet att 5 kap. 54 § i polislagen ändras så att paragrafen i sin helhet lyder som följer:

"Överskottsinformation får användas vid utredning av brott när informationen gäller ett sådant brott för vars förhindrande det skulle ha varit tillåtet att använda sådana metoder för inhämtande av information som avses i detta kapitel och som har använts då informationen har fåtts. (Utesl.)"

Överskottsinformation får även användas om användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet och om det för brottet föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst tre år eller om det är frågan om något av följande brott:

- 1) deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet,*
- 2) misshandel, dödsvållande, grovt vållande av personskada, deltagande i slagsmål, framkallande av fara eller utsättande,*
- 3) grovt hemfridsbrott,*
- 4) frihetsberövande, bortförande av barn, olaga hot och olaga tvång,*
- 5) utpressning eller*
- 6) förberedelse till allmänfarligt brott.*

Beslut om användning av överskottsinformation som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken. Bestämmelser om att användning av överskottsinformation ska antecknas i förundersökningsprotokollet finns i 9 kap. 6 § 2 mom. i förundersökningslagen och bestämmelser om att användningen av överskottsinformation ska uppges i stämningsansökan i 5 kap. 3 § 1 mom. 8 punkten i lagen om rättegång i brottmål (689/1997).

Överskottsinformation får dessutom alltid användas för förhindrande av brott, för inriktning av polisens verksamhet och som en utredning som stöder det att någon är oskyldig.

Överskottsinformation får också användas för att förhindra betydande fara för någons liv, hälsa eller frihet eller betydande miljö-, egendoms- eller förmögenhetsskada.

I 10 kap. 56 § i tvångsmedelslagen föreskrivs om hur överskottsinformation som fåtts med stöd av den lagen får användas för att förhindra brott eller för sådana syften som nämns i 4 mom."

Grundlagsutskottet har i och för sig inga invändningar mot bestämmelsen om att beslut om användning av överskottsinformation som bevisning fattas av domstolen i samband med behandlingen av huvudsaken. Grundlagsutskottet föreslår dock att man prövar också det alternativet att beslut om användning av överskottsinformation fattas redan före behandlingen av huvudsaken.

Lagutskottet är medvetet om de problem som denna fråga är förknippad med. Den föreslagna regleringen leder till att domstolen erbjuds information om användning av överskottsinformation och i praktiken ofta också om innehållet i överskottsinformationen, men det är först efter detta som domstolen avgör om informationen får utnyttjas.

Vid bedömningen av saken vill lagutskottet för det första rikta uppmärksamheten mot att den föreslagna bestämmelsen utgår från att användningen av överskottsinformation begränsas av kravet att användningen av överskottsinformationen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet. Enligt lagutskottets uppfattning kan man i princip inte avgöra hur viktig överskottsinformationen är annat än som en del av den totala bevisningen. Att starta en ny process för att utnyttja överskottsinformationen är inte heller ändamålsenligt med tanke på helheten. Utskottet vill också fästa uppmärksamhet vid att den föreslagna bestämmelsen inte begränsar beslutet om användning av överskottsinformation till "behandlingen av huvudsaken", utan enligt förslaget ska domstolen besluta om användningen "i samband med behandlingen av huvudsaken". I den mån det är möjligt i ett enskilt fall tillstyrker lagutskottet möjligheten, som också föreslås i propositionsmotiven (s. 27), att avgöra saken genom ett separat beslut, men anser på de nämnda grunderna att det inte finns skäl att ändra bestämmelsen.

Avbrytande av teleavlyssning, teknisk avlyssning och teknisk observation av utrustning (5 kap. 56 § i polislagen)

I 5 kap. 56 § i den nya polislagen finns bestämmelser om situationer där det framgår att teleavlyssning, teknisk avlyssning eller teknisk observation av utrustning har riktats mot sådan kommunikation som metoden inte är avsedd för. I sådana fall ska informationsinhämtningen avbrytas och de upptagningar som fåtts genom avlyssningen genast utplånas. I propositionen föreslås det att paragrafen kompletteras med en bestämmelse om att information som fåtts innan metoden för inhämtandet av information avbrutits dock får användas på samma villkor som överskottsinformation får användas enligt 54 §.

Enligt grundlagsutskottet är det i paragrafen inte — till skillnad från överskottsinformation — frågan om en biprodukt från lagenlig användning av hemliga metoder för informationsinhämtning, utan om användning av information

som fåtts genom inhämtning av information i en situation där metoden för informationsinhämtning inte har godkänts för användning. Information som har inhämtats på detta sätt kan enligt grundlagsutskottet inte jämföras med överskottsinformation. Lagutskottet är av samma åsikt. Grundlagsutskottet menar att den sista meningen i 5 kap. 56 § i förslaget till polislag därför måste strykas, men anser inte att frågan påverkar lagstiftningsordningen.

Med stöd av grundlagsutskottets utlåtande och inkommen utredning ser lagutskottet det som motiverat att förvaltningsutskottet föreslår att polislagen ändras på denna punkt enligt grundlagsutskottets förslag. Grundlagsutskottet har föreslagit att motsvarande ändring görs i tvångsmedelslagen.

Underrättelse om hemligt inhämtande av information (5 kap. 58 § i polislagen)

Det föreslås att 5 kap. 58 § i den nya polislagen (och den nästan identiska 10 kap. 60 § i tvångsmedelslagen) kompletteras med en bestämmelse om situationer där den som är föremål för inhämtandet av information inte är identifierad vid utgången av den utsatta tiden eller av det givna uppskovet. I dessa fall ska han eller hon utan onödigt dröjsmål skriftligen underrättas om inhämtandet av informationen när identiteten har utretts. Vidare görs vissa tekniska preciseringar i paragrafen. Lagutskottet har inga invändningar på den här punkten.

Vissa sakkunniga har dock framfört sin oro för vissa andra grundläggande lösningar som anknyter till bestämmelsen men som det nu inte föreslagits några ändringar i. Enligt 5 kap. 58 § 1 mom. ska den som varit föremål för teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation och kontrollerade leveranser utan dröjsmål underrättas om detta skriftligen efter det att syftet med inhämtandet av information har nåtts. Enligt 2 mom. i samma paragraf får underrättelsen till den misstänkte skjutas upp med högst två år åt gången, om det är

motiverat för att trygga pågående inhämtande av information, trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa. Dessutom får domstolen besluta att underrättelsen helt ska utebli, om det är nödvändigt för att trygga statens säkerhet eller skydda liv eller hälsa. Enligt tvångsmedelslagen ska en misstänkt som varit föremål för t.ex. en täckoperation (TML 10 kap. 60 § 2 mom.) enligt huvudregeln underrättas om detta inom en bestämd tid.

Dessa bestämmelser har ansetts öka risken för att den som utför en täckoperation och informationskällan avslöjas, vilket därmed äventyrar deras säkerhet. Å andra sidan har det framförts att tröskeln för uppskov och i synnerhet för att låta bli att underrätta den misstänkte är alltför hög, och att det i lagen borde finnas en undantagsbestämmelse om underrättelse för de situationer där det inte uppstår något material som kan utnyttjas i undersökningen.

En utgångspunkt för riksdagsbehandlingen av propositionen har varit att det inte är ändamålsenligt, med tanke på frågornas omfattning och svårighetsgrad och kraven på god lagberedningssed och konsekvens i lagstiftningsarbetet, att på nytt ta upp sådana bestämmelser som antagits genom lagarna 806/2011 och 872/2011 och som inte omfattas av de propositioner som nu behandlas. Trots detta menar utskottet att de sakkunnigas oro är berättigad. Trots att bestämmelserna i polislagen och tvångsmedelslagen til-

låter att underrättelsen kan skjutas upp eller i vissa fall helt utebli, ser lagutskottet det som ytterst viktigt att regeringen följer och bedömer hur bestämmelsen fungerar. Vid bedömningen måste regeringen också ta hänsyn till hur programmen för anonyma vittnesmål och vittneskydd, som är under beredning, inverkar på frågekomplexet. Samtidigt måste man, som grundutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 32/2013 rd) om propositionen om ändring av tvångsmedelslagen (RP 14/2013 rd), se till att rättstryggheten i anknytning till hemliga tvångsmedel, i synnerhet domstolarnas tillståndsförfarande, den interna myndighetsövervakningen och justitieombudsmannens laglighetskontroll fungerar såväl på författningsnivå som i praktiken.

Lagutskottet ser det som viktigt att regeringen följer och bedömer hur bestämmelserna om underrättelse om hemliga metoder för inhämtande av information och användningen av hemliga tvångsmedel tillämpas i synnerhet med avseende på informationskällornas säkerhet och rättsskydd. En utredning om detta ska föreläggas riksdagen före utgången av 2014.

Ställningstagande

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
vordf. Stefan Wallin /sv
medl. James Hirvisaari /ml
Arja Juvonen /saf
Antti Lindtman /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst

Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
Kaj Turunen /saf
Oras Tynkkynen /gröna.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.