

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 17/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 september 1999 en proposition med förslag till lag om ändring av polislagen (RP 34/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat en lagmotion (LM 64/1999 rd — Tanja Karpela /cent m.fl.) med förslag till lag om ändring av polislagen, som remitterades till utskottet den 8 juni 1999.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 5/1999 rd och LaUU 7/2000 rd) ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisdirektör Jorma Toivanen, polisöverinspektör Jorma Vuorio och avdelningschefen vid staben för gränsbevakningsväsendet Juhani Uusitalo, inrikesministeriet
- riksdagens biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka
- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet
- överinspektör Ismo Mäenpää, finansministeriet

- kanslichef Klaus Helminen, Justitiekanslersämbetet
- poliserådet, chefen Rauno Ranta och biträdande chefen Robin Lardot, centralkriminalpolisen
- poliserådet, chefen Seppo Nevala, skyddspolisen
- överinspektör Harri Sarvanto, skyddspolisen, även som representant för Finlands Polisorganisationers Förbund rf i egenskap av dess ordförande
- statsåklare Jorma Äijälä, Riksåklagarämbetet
- utredningschef Esko Hirvonen, Tullstyrelsen
- enhetschef Hannu Luntiala, Befolkningsregistercentralen
- forskningsdirektör Kauko Aromaa, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- hovrättsrådet Veli Hokkanen, Helsingfors hovrätt
- polisöverinspektör Marko Lavikkala, länsstyrelsen i Södra Finlands län
- tingsdomare Pekka Aaltonen, Åbo tingsrätt
- kriminalöverkommissarie Jari Aarnio, polisinsrättningen i Helsingfors härad
- häradsskrivare Kimmo Parkkonen, Kemi häradsämbete
- kommissarie Osmo Perkiö, polisinsrättningen i Kauhajoki häradsämbete
- förvaltningschef Hannu Taiha, Polisyrkeshögskolan
- förvaltningschef Antero Rytkölä, Polisskolan
- advokaten Aarno Arvela, Finlands Advokatförbund rf

- ledande häradsåklare Kari Ranta, Suomen Syyttäjähdistys ry
- ordförande, häradslänsman, polischef Tapani Tiilikainen, Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry
- kriminalkommissarie Rabbe von Hertzen, Finlands Polisorganisationers förbund rf
- professor Eero Backman
- professor Mika Hemmo
- professor Pekka Koskinen
- professor Juha Lappalainen
- professor Olli Mäenpää
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Terttu Utriainen
- professor Pekka Viljanen
- advokaten Pertti Virolainen
- specialforskare Anne Alvesalo-Kuusi, Polisyrkesskolan.

Dessutom har kommunikationsministeriet, skattestyrelsen, fordonsförvaltningscentralen, Polisin lääninjohton viranhaltijat ry och Jurister för de mänskliga rättigheterna lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att polislagen från 1995 kompletteras med bestämmelser om okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder. De nya metoderna är täckoperation och bevisprovokation genom köp. I propositionen ingår vidare bestämmelser om säkerhetsvisitation för att skydda rättegångar och andra tillställningar som kräver särskilt skydd. Också polisens rätt att få identifieringsuppgifter om telemeddelanden och att utföra teknisk observation föreslås bli utvidgad. Dessutom preciseras bestämmelserna om handräckning.

Genom bestämmelserna om täckoperation och bevisprovokation genom köp får polisen nya på lagnivå reglerade brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder för att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet. De nya bestämmelserna avser att tillgodose kraven från informationssamhället genom att ge polisen bättre möjligheter att hemlighålla sin viktigaste taktik och teknik. I ett öppet samhälle är detta ett måste om allvarlig brottslighet skall kunna bekämpas och den polispersonal som deltar i arbetet skyddas.

Den gällande lagstiftningen har inga bestämmelser om förbud mot täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Men betydande begränsningar i användningen av metoderna kan

härledas i synnerhet ur straffrätten och polislagen, exempelvis förbud mot anstiftan till brott och skydd för privatlivet. Lagen föreslås innehålla definitioner på begreppen bevisprovokation genom köp och täckoperation samt bestämmelser om villkoren för att utöva befogenheter, beslutsförfarandet och rättsskyddsmedel. Bestämmelserna tydliggör rättsläget och preciserar de begrepp för ovan nämnda metoder som redan används i allmänspråket.

Utgående från reciprocitetsprincipen avser propositionen att på ovan nämnda punkter i nödvändig omfattning samordna lagstiftningen i Finland med gällande lagstiftning eller praxis i de övriga europeiska staterna och i en del andra länder. Inte minst den utvidgade fria rörligheten inom Europeiska unionen och i Schengenländerna kräver nya brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder som skapar bättre balans och kan inordnas i en föränderlig säkerhetspolitisk omvärld. De gällande bestämmelserna tillåter inte att polisen inhämtar teleidentifieringsuppgifter för att avvärja grova brott eller allvarliga faror, utom när det gäller telefonterror eller larm eller situationer där brott mot besöksförbud sker. Polisen föreslås nu få rätt att inhämta teleidentifieringsuppgifter om det är fråga om omedelbar risk för liv eller hälsa eller ett i lagen avsett grovt brott. För att polisen skall kunna handla snabbt

exempelvis vid risk för explosioner, föreslår regeringen att teleidentifiersuppgifter skall kunna inhämtas genom beslut av en polisman tillhörande befälet utan tidskrävande ansökningshandläggning i domstol. Med tanke på en stark rättssäkerhet skall åtgärden dock alltid vara förenad med direkt och obligatorisk efterhandskontroll i domstol.

Den gällande polislagen innehåller bestämmelser om teknisk observation. Tekniskt sett har det visat sig vara mycket problematiskt att tillämpa bestämmelserna och följaktligen har denna observation inte fungerat som brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetod på det sätt man väntat sig. I syfte att rätta till situationen föreslår regeringen att anordningar för teknisk observation med avvikelse från gällande bestämmelser

skall kunna placeras ut också i den lokal som observeras. Detta kräver dock tillstånd av en domstol. Rätten till teknisk observation skall fortfarande inte gälla bostäder som används för stadigvarande boende, eftersom de hör till kärnområdet för hemfriden.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft ungefär en månad efter att den har antagits och blivit stadfäst.

Lagmotionen

I lagmotion LM 64/1999 rd föreslås att polislagen ändras såtillvida att polisen ges rätt att provocera fram bevis genom köp av narkotika för att kunna utreda narkotikabrott och i synnerhet handel med narkotika.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

1 Allmänt

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövligt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringar.

2 Utlåtandena från grundlagsutskottet och lagutskottet

Grundlagsutskottets utlåtande. Enligt utlåtandet kan förslaget till ändring av polislagen (493/1995) behandlas i vanlig lagstiftningsordning om grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar om 10 a §, nya 3 mom. i 22 §, 31 § 1 och 3 mom., andra meningen i 31 a § 1 mom. samt 52 § 1 mom. beaktas på lämpligt sätt och att det ges garantier för att 44 § polislagen inte kommer att utgöra hinder för en rättvis rättegång (RF 16 § 2 mom.).

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar och följaktligen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förvaltningsutskottet har

också i övrigt kunnat ta hänsyn till merparten av det som sägs i utlåtandet.

Grundlagsutskottet lämnade sitt utlåtande innan den nya grundlagen trädde i kraft den 1 mars 2000. Därför gäller lagrumshänvisningarna i utlåtandet de tidigare grundlagarna. På de punkter som lyfts fram i grundlagsutskottets utlåtande motsvarar dock grundlagen innehållsligt de tidigare reglerna och därför behöver ett nytt utlåtande inte begäras. Förvaltningsutskottet redogör nedan för grundlagsutskottets utlåtande i nödvändiga delar och anger för tydlighetens skull inom parentes paragrafen i den gällande grundlagen.

Lagutskottets utlåtande. Lagutskottet koncentrerar sig i sitt utlåtande på en bedömning av de föreslagna nya bestämmelserna om polisens befogenheter och hur de förhåller sig till strafflagen, tvångsmedelslagen (450/1987) och straffprocesslagstiftningen.

Lagutskottet har utgående från sin behörighet alldeles särskilt uttalat sig om vilka krav som skall ställas på en rättvis rättegång för att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning på denna punkt skall kunna beaktas. Dessutom har

utskottet försökt samordna de föreslagna bestämmelserna med

1) de nya straffbestämmelserna i 24 kap. strafflagen om integritet, frid och ärekränkning och

2) lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999).

Förvaltningsutskottet har kunnat beakta lagutskottets ändringsförslag gällande polislagen med undantag för den föreslagna ändringen i 32 a § 1 mom.

3 Täckoperation och bevisprovokation genom köp

Lagförslaget. Polismän föreslås få rätt till okonventionella metoder för att förebygga och reda ut brott, nämligen täckoperation och bevisprovokation genom köp. Täckoperationer kommer enligt den föreslagna 31 a § i fråga vid brottslig verksamhet enligt 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen, det vill säga vid brott där teleavlyssning är tillåten. Med täckoperation avses inhämtande av information och infiltrering under falsk identitet, varvid vilseledande eller förtäckt uppgifter eller registeranteckningar används eller falska dokument framställs eller används. Bevisprovokation genom köp avser ett av polisen avgivet köpanbud och får enligt 31 b § användas för att förhindra eller avslöja ett häleri-brott. Bevisprovokation genom köp får också användas i fråga om ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år.

Grundlagsutskottets utlåtande. Av de nya metoderna är täckoperation betydelsefullare än bevisprovokation genom köp med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, menar grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Täckoperationsverksamheten bör framför allt bedömas utifrån skyddet för privatliv. I de fall täckoperation även tillåts på platser som omfattas av hemfrid bör dessutom skyddet för hemfrid vägas in när en bedömning görs av om verksamheten kan tillåtas eller inte. Därtill bör såväl täckoperation som bevisprovokation genom köp ställas i relation till bestämmelserna om en rättvis rättegång i

16 § 2 mom. regeringsformen (GrL 21 § 2 mom.).

I utlåtandet påpekas att i och med att polisen nu får befogenheter att tillgripa helt nya, okonventionella metoder måste befogenheterna med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna grunda sig på synnerligen vägande skäl. Det bör observeras att befogenheterna skall formuleras så att de inte sträcker sig längre än vad som är absolut nödvändigt av skäl som är godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Också täckoperationens okonventionella karaktär talar för att det måste finnas vägande skäl för att tillgripa metoden och att befogenheterna skall användas inom ett mycket snävt område.

De okonventionella befogenheterna kan enligt utlåtandet sägas ge polisen rätt att bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. I konstitutionellt hänseende är en sådan tjänsteverksamhet redan i sig relevant med tanke på principen om förvaltningens lagbundenhet i 92 § regeringsformen (GrL 2 § 3 mom.). Principen kan bland annat anses innebära att en offentlig myndighet inte utan synnerligen vägande skäl och exakt angivna förutsättningar får ges nya befogenheter att utföra uppgifter som annars är straffrättsligt straffbara även om de utförs av en myndighet.

Grundlagsutskottet anser att täckoperationernas räckvidd, helt som sig bör, i förslaget begränsats till särskilt uppräknade grova brott. Erfarenheten visar att dessa brott därtill är sådana att den anknyttande brottsligheten lätt blir organiserad. Ställt i relation till de grundläggande fri- och rättigheterna kan förhindrande och avslöjande av brott av denna typ i sig anses vara en godtagbar grund för att gripa in i skyddet för privatlivet, som är en garanterad grundläggande rättighet. När det åter gäller det konstitutionella skyddet för hemfriden räcker det generellt taget att lagförslaget kan anses kräva en konkret och specificerad misstanke om brott för att en täckoperation skall få företas.

Vad proportionalitetskravet beräffar vill grundlagsutskottet understryka att det bakom rubriceringen "täckoperation" ligger ett synner-

ligen tungt vägande samhälleligt intresse och att detta intresse också är sammanlänkat med ambitionen att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna för andra människor. I den form täckoperation nu föreslås som en polisbefogenhet står den enligt grundlagsutskottets mening inte i disproportion till de syften som talar för dess acceptabilitet. Här understryker dock grundlagsutskottet att en täckoperation inte bör inledas om den involverade polismannens säkerhet inte kan garanteras i tillräcklig utsträckning.

Vad beträffar rättstryggheten noterar grundlagsutskottet att besluten om täckoperation och bevisprovokation genom köp enligt förslaget fattas inom polisförvaltningen och att den externa tillsynen över täckoperationsverksamheten begränsar sig till en årlig berättelse från inrikesministeriet till riksdagens justitieombudsman. Å andra sidan borde det åtminstone mot bakgrunden av maktfördelningsbestämmelserna i 2 § regeringsformen (GrL 3 §) separat bedömas om domstolarna i större skala bör bli inkopplade på tillstånden för dylika polisiära åtgärder för att förhindra brott. Det kunde tänkas att om en grupp utanför polisen med adekvat sakkunskap deltog i beslutsprocessen skulle det bidra till att polisen inte alltför ofta tillgrip täckoperation. Innan tågordningen för beslutsprocessen inom polisförvaltningen slås fast bör det ytterligare övervägas om besluten om täckoperation alltid kunde fattas centraliserat (32 a § 1 mom.) och om åtminstone principbesluten om bevisprovokation genom köp kunde fattas utanför den organisatoriska polisenhet som har hand om fältarbetet (32 a § 2 mom.).

Specialbestämmelsen i 31 a § 1 mom. bör enligt utlåtandet bedömas utifrån skyddet för hemfriden. Momentet tillåter täckoperationer i bostäder om tillträdet eller vistelsen sker under medverkan av den som använder bostaden. Av propositionsmotiveringen framgår att alla uttalande eller tysta viljeyttringar, utgående från vilka det kan tolkas som att personen har godkänt tillträdet eller vistelsen i bostaden är nog för att uppfylla kriteriet "medverkan". Av konstitutionella skäl är det dock enligt grundlagsutskottet nödvändigt att skilja mellan om det varit den

som använder bostaden eller en polisman kamouflerad exempelvis till fuktkontrollör eller rörmokare som varit den avgjort aktivaste när det gällt tillträde till bostaden. Grundlagsutskottet menar att fall av det sistnämnda slaget inte kan anses godtagbara med hänsyn till det grundlagsfästa skyddet för hemfriden. Med denna tolkning påverkar bestämmelsen inte lagstiftningsordningen för lagförslaget, även om det vore önskvärt att skillnaden kan utläsas ur själva paragraftexten.

Lagutskottets utlåtande. Lagutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelserna om förutsättningar för täckoperation bör kompletteras så att det av lagen framgår att täckoperationer och bevisprovokation genom köp också kan utnyttjas för brottsutredning. Lagutskottet föreslår också en del andra ändringar i reglerna för täckoperation och bevisprovokation genom köp, bland annat när det gäller beslut om täckoperationer.

Förvaltningsutskottets ställningstaganden. Förvaltningsutskottet anser att polisen definitivt bör få de i propositionen föreslagna nya fullmakterna för att kunna bekämpa och utreda allvarlig och organiserad brottslighet.

Överallt i världen kommer människor i beröring med narkotikaproblemet. Ända in till senaste tid har det finländska samhället allmänt taget lyckats undgå de vittgående negativa effekterna av narkotika. Men nu visar bland andra de allt fler narkotikabeslagen och den allt större narkotikadödligheten bland ungdomar att situationen försämrats märkbart. Det är en viktig nationell uppgift att få narkotikamissbruket att minska, menar förvaltningsutskottet. I detta arbete behövs givetvis såväl pedagogiska insatser som åtgärder på social- och hälsovårdspolitikens område.

I allmänhet förekommer det vissa beröringspunkter mellan narkotikabrottsligheten och allvarlig och organiserad brottslighet. Därför är det skäl att påpeka att den föreslagna regleringens primära syfte inte är att avslöja missbrukare utan att få fram uppgifter om hur narkotikadistributionen är organiserad.

Utskottet konstaterar att grundlagsutskottets anmärkningar om lagstiftningsordningen visavi täckoperationer och bevisprovokation genom köp gäller andra meningen i 31 a § 1 mom. i lagförslaget och 44 § i den gällande polislagen, som inte ingår i lagförslaget. Vad beträffar 44 § polislagen och en rättvis rättegång hänvisar utskottet till det som sägs nedan i punkt 4 i den allmänna motiveringen och i detaljmotiveringen.

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att andra meningen i 31 a § 1 mom. om täckoperation ändras så att täckoperation i en bostad är tillåten bara om tillträdet eller vistelsen sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden.

Förvaltningsutskottet anser i likhet med lagutskottet att det finns all anledning att i de föreslagna bestämmelserna om förutsättningarna för täckoperation och bevisprovokation genom köp i polislagen uttryckligen nämna att befogenheterna också gäller för brottsutredning. Det är också motiverat att på denna punkt ta in en hänvisning till tvångsmedelslagen, något som saknas i propositionen.

Förvaltningsutskottet utgår från att rätten att besluta om täckoperation och bevisprovokation genom köp ovillkorligen stannar inom polisorganisationen. I en del EU-stater är det en domstol eller åklagare som beslutar om täckoperationer. Men i motsats till Finland finns där antingen särskilda undersökningsdomare eller så leder åklagaren samtidigt undersökningen. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att frågan om domstolarna i större skala bör bli inkopplade på tillstånden för polisiära åtgärder för att förhindra brott kräver en separat bedömning utifrån maktfördelningsbestämmelserna.

Grundlagsutskottet menar att det bör övervägas om besluten om täckoperation kunde fattas centraliserat. Lagutskottet föreslår att chefen för centralkriminalpolisen och för skyddspolisen ges befogenheter att fatta dessa beslut.

Enligt 32 a § 1 mom. i förslaget är det en av inrikesministeriet förordnad chef för en polisenhet som fattar beslut om täckoperationer. Regeringen säger i detaljmotiveringen till propositionen att det med tanke på skyddet av täckopera-

tionerna och hänsynen till rättssäkerhetsaspekterna och för att verksamheten i allmänhet kommer att omfatta anteckningar i offentliga register är viktigt att verksamheten försiggår så centrerat som möjligt och under omedelbar tillsyn av vederbörande ministerium. I praktiken skulle det åtminstone i början vara chefen för centralkriminalpolisen, skyddspolisen respektive Helsingfors polisinspektion som hade rätt att fatta beslutet. När verksamheten sedan givit tillräckligt med erfarenheter, kunde också chefer för större lokala polisenheter anförtros rätten att besluta om täckoperationer.

Förvaltningsutskottet hänvisar till det som sägs i detaljmotiveringen till lagförslaget och föreslår att beslutsfattandet skall ske i enlighet med propositionen. Centralkriminalpolisen svarar för bekämpningen av organiserad och allvarlig brottslighet medan skyddspolisens täckoperationer har att göra med bekämpningen av brottslighet som påverkar rikets säkerhet. Polisinspektionen i Helsingfors härad åter är landets klart största lokala polisenhet, som är direkt underställd ministeriet och som i princip svarar för all polisiär verksamhet inom sitt behörighetsområde. I riksperspektiv är behovet av täckoperationer sannolikt störst i Helsingfors. Utgående från den information som just nu finns att tillgå bör rätten att besluta om täckoperationer inte utvidgas från det föreslagna. Bara om erfarenheter senare talar för det, kan en spridning komma i fråga. En annan begränsande faktor i praktiken är att det är inrikesministeriet som bär ansvaret för tillsynen. Ett belysande exempel på detta är att det är ersättaren som fattar besluten när den behöriga polischefen har förhinder, t.ex. på grund av semester.

Förvaltningsutskottet vill också fästa uppmärksamheten vid begreppen täckoperation och bevisprovokation genom köp samt begreppet observation i 30 § polislagen. Med täckoperation förstås fortlöpande eller upprepat inhämtande av information om en person eller persongrupp och infiltration, där det för att förhindra att inhämtandet av information och infiltrationen avslöjas används vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar eller framställs eller

används falska dokument. Av definitionen följer att täckoperationerna klart kommer att skilja sig till karaktären beroende på var på skalan de placerar sig. Det kan handla om falska registerplåtar eller falska ID-kort men lika väl om bolag som bildas som täckmantel eller infiltration.

För att förebygga eller avbryta kriminell verksamhet får en polisman bedriva observation av en person som inte befinner sig i en bostad, om det på grundval av dennes uppförande eller något annat finns skäl att misstänka att han gör sig skyldig till ett brott. Utskottet konstaterar att observation främst handlar om att göra iakttagelser och inhämta information. Vid täckoperationer däremot försöker polisen komma i kontakt med kriminella element och verksamheten, som kräver en falsk identitet, falska registreringar och vissa stödgrupper, sträcker sig över en längre period.

Också då en polisman vill provocera fram bevis genom köp måste han eller hon dölja sin identitet. Vanligen klaras aktionen av på kort tid med utnyttjande av falsk identitet av något slag. Om situationen kräver falska dokument eller falska registeranteckningar är det fråga om en täckoperation.

Grundlagsutskottet kastar i sitt utlåtande fram förslaget att åtminstone de organisationsinterna principbesluten om bevisprovokation genom köp kunde fattas utanför den organisatoriska polisenhet som leder fältarbetet. Förvaltningsutskottet, lika lite som lagutskottet, ställer sig bakom förslaget. I praktiken har den till befälet hörande polismannen som leder operationen de bästa förutsättningarna att besluta om bevis skall provoceras fram genom köp eller inte. Däremot kan passusen om förordnande till undersökningsledare i 32 § 2 mom. strykas, eftersom det alltid är en till befälet hörande polisman som är undersökningsledare i brott där bevisprovokation genom köp är tillåten.

Förvaltningsutskottet vill understryka att bruket av okonventionella brottsbekämpnings- och brottsundersökningsmetoder bör givetvis i likhet med all annan polisiär verksamhet ta fasta på den proportionalitetsprincip som uttrycks i 2 § 2 mom. polislagen. Enligt lagrummet skall meto-

derna och de skador eller olägenheter de medför stå i rimlig proportion till ändamålet.

Förvaltningsutskottet håller med lagutskottet om att det är ytterst viktigt att de polismän som sysslar med täckoperation och bevisprovokation genom köp får en adekvat utbildning innan verksamheten inleds och att deras specialkunskaper upprätthålls och byggs ut genom regelbunden utbildning. För att verksamheten skall ge resultat och genomföras som lagen föreskriver samt med tanke på polismännens säkerhet är det nödvändigt att endast därtill lämpade, utbildade och frivilliga polismän, som står under en välorganiserad ledning och backas upp av adekvata stödtrupper, står för den.

Regeringen föreslår att övervakningen av täckoperationer i efterhand skall ordnas på samma sätt som teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning i tvångsmedelslagen. Täckoperationer skall övervakas av riksdagens justieombudsman, som skall få en berättelse om användningen av täckoperationer från inrikesministeriet.

När det gäller de nuvarande befogenheterna har riksdagens justieombudsman i sina berättelser bedömt innehållet i inrikesministeriets berättelser och sina egna möjligheter att utifrån givna uppgifter övervaka användningen av tvångsmedel. Enligt lagutskottets utlåtande har också grundlagsutskottet i flera repriser och lagutskottet en gång, i utlåtandet om berättelsen för 1995, kommit med en kritisk bedömning av justieombudsmannens möjligheter att fullgöra sin övervakande uppgift, då uppgifterna från inrikesministeriet varit summariska och närmast att förlikna vid statistik.

Förvaltningsutskottet vill precis som lagutskottet poängtera att det bör ses till att vi har fungerande rättsskyddsmedel samtidigt som befogenheter som inskränker medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter utvidgas.

Förvaltningsutskottet förutsätter att regeringen ser till att användningen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp i polisens verksamhet noga följs upp och att den årliga berättelsen till riksdagens justieombudsman om täckoperationer innehåller de uppgifter som

justitieombudsmannen behöver för sin övervakning. Vidare bör det särskilt framgå vilken betydelse teletvångsmedel, teknisk övervakning och teknisk observation har vid brottsbekämpning och brottsundersökning. (*Utskottets förslag till uttalande*)

4 Förundersökning och en rättvis rättegång

Grundlagsutskottets utlåtande. När det gäller täckoperation och bevisprovokation genom köp anser grundlagsutskottet att rättstrygghetsaspekten är relevant framför allt på grund av att rättvis rättegång är en grundläggande rättighet. Frågan om en täckoperation eller en bevisprovokation genom köp hållit sig inom lagens ramar eller inte kommer att bedömas vid de rättegångar, där uppgifter som fåtts fram med någondera metoden används som bevis. Det är domstolarnas sak att försäkra sig om att de okonventionella metoderna inte äventyrar rätten till rättvis rättegång.

Enligt förarbetena (RP 309/1993 rd, s. 74 första spalten) till grundlagsbestämmelsen i fråga (RF 16 §) hör till rättstrygghetsgarantierna för en rättvis rättegång bland annat de rättigheter den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter särskilt garanterar personer åtalade för ett brott, såsom rätten att förhöra eller låta förhöra vittnen. Till en rättvis rättegång bör dessutom anses höra att den åtalade eller hans eller hennes försvarare får information och ges tillfälle att uttala sig om allt det på målet inverkan material som kan påverka domen.

Det som framför allt kan avgöra om alla delaktigheter i en rättvis rättegång realiserats eller inte är enligt grundlagsutskottets utlåtande 44 § polislagen och dess bestämmelser om rätt för polisen att förtiga uppgifter. Regeringen föreslår inte att denna paragraf skall ändras, eftersom den tänkt sig att bestämmelsen ger de polismän som deltagit i en täckoperation eller bevisprovokation genom köp ett fullgott skydd vid rättegång. Grundlagsutskottet påpekar att det veterligen är rätt sällan polisen hänvisat till rätten att förtiga uppgifter. Det är dock tänkbart att man i framtiden rutinmässigt hänvisar till denna rätt så snart polisen tagit till en täckoperation eller be-

visprovokation genom köp. Detta är något som kunde hota den grundläggande rättigheten gällande en rättvis rättegång. Det är därför absolut nödvändigt, menar grundlagsutskottet, att det i samband med behandlingen av propositionen utreds hur adekvat 44 § polislagen är med tanke på en rättvis rättegång. Utskottet har också noterat att det är synnerligen oklart om 44 § 1 mom., som den nu är formulerad, över huvud taget gäller uppgifter inhämtade under en täckoperation eller vid bevisprovokation genom köp och därmed är adekvat med tanke på den rätt att förtiga uppgifter som odiskutabelt hör samman med okonventionella metoder.

Lagutskottets utlåtande. Den i 21 § grundlagen garanterade rätten till en rättvis rättegång får sitt innehåll främst genom artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Där sägs att var och en som har anklagats för ett brott har rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom och för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som de vittnen som åberopas mot honom. Enligt lagutskottet har denna bestämmelse ansetts betyda att rättvisan a priori förutsätter en omedelbar procedur: allt bevismaterial bör i princip läggas fram vid en offentlig förhandling i den åtalades närvaro.

Bestämmelsen om rätten att förtiga uppgifter i 44 § polislagen tjänar två syften, att skydda den som lämnat uppgifter till polisen och att värna polisens taktiska och tekniska metoder. Å andra sidan måste den åtalade ha rätt att lägga fram bevis för under vilka förhållanden ett påstått brott har begåtts. Detta kan vara särskilt motiverat i fall av bevisprovokation genom köp, menar lagutskottet i sitt utlåtande, som förvaltningsutskottet generellt hänvisar till när det gäller förundersökning och rättvis rättegång.

Utifrån erhållen utredning menar lagutskottet att 44 § i den gällande polislagen som sådan inte kan tillämpas vare sig på förundersökning eller rättegångar. Den åtalade måste i vanliga fall få vetskap om att en okonventionell metod har tillämpats för att utreda brottet. I annat fall tvingas den åtalade till ett slags "skuggboxning". Det

faktum att polisen har tillämpat bevisprovokation genom köp eller täckoperationer för att utreda brottet får således inte hemlighållas. Däremot är det enligt lagutskottet en sak för sig i hur stor omfattning polisen är skyldig att avslöja sin verksamhet, det vill säga vad som räknas till taktiska och tekniska metoder som får hemlighållas med stöd av 44 § 1 mom. polislagen och vem som är skyldig att vittna i en sak.

Vid utredningen och rättegången är det i samband med täckoperationer och bevisprovokation genom köp enligt lagutskottet nödvändigt att se till

- att de praktiska arrangemangen för täckoperationer och bevisprovokation genom köp fungerar i konkreta fall och
- att den polismans identitet som opererat under täckmantel eller som falsk köpare hemlighålls för att skydda honom själv och hans närmaste.

För att detta skall kunna beaktas föreslår lagutskottet att 44 § polislagen kompletteras med nya bestämmelser om rätt för polisen att tåga i anknytning till bevisprovokation genom köp och täckoperationer.

Lagutskottet anser att de föreslagna ändringarna räcker till för att garantera en rättvis rättegång när okonventionella brottsutredningsmetoder har använts för att utreda ett brott. Det vilar på domstolens ansvar att se till att rättegången i varje enskilt fall är rättvis. I mål med oklar bevisning skall åtalet förkastas.

I 40 § förundersökningslagen (449/1987) finns bestämmelser om att ett förundersökningsprotokoll skall sättas upp. Paragrafen preciseras av 20 § förordningen om förundersökning (575/1988), där det sägs att sådana uppgifter om tvångsmedel som använts vid förundersökningen och som behövs vid åtalsprövningen och rättegången skall antecknas i förundersökningsprotokollet. Enligt lagutskottet är det inte självklart att bestämmelsen på grund av alla de ändringar som gjorts i polislagen också kan anses omfatta täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Därför anser utskottet att också förordningen om förundersökning bör kompletteras med att förundersökningsprotokollet skall innehålla med

tanke på åtalsprövningen och rättegången behövliga uppgifter om att en täckoperation eller bevisprovokation genom köp har anlitats vid brottsundersökningen.

Förvaltningsutskottets ställningstaganden. Utskottet har vägt in det som grundlagsutskottet och lagutskottet sagt om förundersökning och en rättvis rättegång. Detsamma gäller också det som lagutskottet i sitt utlåtande anför om ändring av 20 § förordningen om förundersökning. Utskottet ser sig dock föranlett att lägga fram vissa preciseringar till motiveringen.

Bestämmelsen i 44 § 1 mom. i den gällande polislagen om rätt att förtåga uppgifter gäller också taktiska och tekniska metoder. Förvaltningsutskottet utgår från att en polis som hörs som vittne inte är skyldig att uppge om okonventionella undersökningsmetoder använts när täckoperationen eller bevisprovokationen genom köp tillgripits bara för att skaffa fram information och denna information inte har någon betydelse för åtalsprövningen eller själva rättegången. I sådana fall görs inte heller någon anteckning om utredningsmetoderna i förundersökningsprotokollet.

Ibland räcker det med blotta vetskapen om att polisen använt sig av täckoperation eller bevisprovokation genom köp för att verksamheten skall avslöjas för den brottsmisstänkte i minsta detalj. Ofta krävs det också medverkan av en informatör som står brottslingarna nära för att en täckoperation eller bevisprovokation skall lyckas. Om uppgifter som inte är relevanta för rättegången yppas, kan det i värsta fall leda till att den polisman som deltog i täckoperationen eller bevisprovokationen, hans eller hennes närmaste eller informatören därefter inte går säkra. Förvaltningsutskottet menar att den åtalades rätt till en rättvis rättegång inte äventyras om den information som inhämtats genom täckoperation eller bevisprovokation genom köp inte har använts som grund för åtalsprövningen eller under rättegången utan endast har hjälpt polisen att fokusera sina aktioner. En domstol kan självfallet på grunder enligt 44 § 2 mom. polislagen förordna en polisman att röja uppgifter.

Lagutskottet påpekar i sitt utlåtande att det i de fall som det här är fråga om ofta vore mycket lättare att garantera en rättvis rättegång, om det på samma sätt som i många andra länder var möjligt att använda anonym bevisning i Finland. Med hänvisning till lagutskottets utlåtande skyn-dar förvaltningsutskottet på en lagstiftning om vittnesskydd.

5 Inrikesministeriets befogenheter att meddela närmare bestämmelser

Lagförslaget ger på ett antal punkter (31 a § 3 mom., 31 b § 3 mom. och 54 §) inrikesministeriet befogenheter att meddela närmare bestämmelser om olika saker, bland annat om fullmakterna för polisen att tillgripa okonventionella metoder. Mot bakgrunden av de vedertagna uppfattningarna om delegering av lagstiftande makt är det enligt grundlagsutskottet helt klart att det inte kan överföras på ministeriet att fastställa grunderna för dessa befogenheter. Den regleringsmakt förslaget ger ministeriet bör därför förstås så att regleringen bara gäller tekniska detaljer med effekter inom polisförvaltningen och inte i relation till enskilda, menar grundlagsutskottet. När det i motiveringen hänvisas till ett eventuellt sekretessbehov visavi bestämmelserna, bör det observeras att sekretessen också i dessa fall bör grunda sig direkt på lag.

6 Vederbörande ministerium

På många ställen i lagförslaget (31 a § 3 mom., 31 b § 3 mom., 32 a §, 33 § 3 mom., 52 § och 54 §) anges det behöriga ministeriet med uttrycket "vederbörande ministerium". Samtidigt som 1998 års riksdag godkände grundlagsreformen att vila godkände den ett uttalande (RSv 262/1998 rd), där det förutsätts att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriets namn och inte genom det ovan nämnda oklara begreppet. I enlighet med detta färskta ställningstagande från riksdagen anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande att de berörda ställena i lagförslaget bör preciseras genom att inrikesministeriet direkt anges.

Detaljmotivering

1 Polislagen

2 §. Allmänna principer för polisens verksamhet. I 2 § ingår de viktigaste allmänna principerna för polisens verksamhet. I paragrafen föreslås ett nytt 3 mom., som förbjuder polisen att anstifta någon till en straffbar gärning i sin verksamhet. Förslaget motiveras med att paragrafen blir mer informativ, trots att det redan utifrån gällande lagstiftning obestriddligen är lagstridigt att anstifta någon till brott.

Beträffande 2 § hänvisar förvaltningsutskottet till detaljmotiveringen i utlåtandet från lagutskottet. Lagutskottet menar att det blir problem med konsekvensen om polislagen kompletteras med ett förbud mot anstiftan. Risken för anstiftan i samband med bevisprovokation genom köp är uppenbarligen det oftast förekommande problemet, men också i samband med täckoperationer kan en polisman göra sig skyldig till anstiftan, medhjälp till eller delaktighet i brott. I 5 kap. strafflagen ingår bestämmelser om delaktighet, anstiftan och medhjälp till brott. Om det dessutom föreskrivs i polislagen om förbud mot anstiftan är det med tanke på informationen och konsekvensen samt för undvikande av missförstånd skäl att också föreskriva om förbud mot andra former av delaktighet.

Av lagtekniska skäl och för konsekvensens skull föreslår förvaltningsutskottet att 2 § 3 mom. stryks i lagförslaget. Dessutom bör det särskilt framhållas att rätten till bevisprovokation genom köp och täckoperationer inte ger polisen rätt att anstifta någon till brott eller någon annan form av delaktighet i brott. Det har ingen betydelse för den straffrättsliga bedömningen av anstiftan till brott om momentet tas bort eller finns kvar i paragrafen.

10 a §. Gränskontroller och tullåtgärder. Paragrafen gäller en polismans rätt att verkställa gränskontroller och utföra tullåtgärder. Regeringen föreslår bestämmelser i form av allmänna hänvisningar till lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999) och tullagen (1466/1994).

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet gör denna summariska lösning att bestämmelserna blir bristfälliga med hänsyn till att en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet skall vara klart avgränsad och exakt. Om lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste de polisiära befogenheterna knytas till de uttryckliga bestämmelserna i respektive lagar.

För att utlåtandet från grundlagsutskottet skall bli beaktat föreslår förvaltningsutskottet att paragrafen kompletteras med nya 2 och 3 mom. I 2 mom. föreslår förvaltningsutskottet att en polisman för att verkställa gränskontroller har de befogenheter som anges i 3 kap. 15 § 1 och 2 mom., 16 §, 17 § och 21 § lagen om gränsbevakningsväsendet. För att utföra tullåtgärder har en polisman enligt utskottets tillägg samma befogenheter som andra behöriga myndigheter har enligt 14 § tullagen. Rätten att verkställa gränskontroller och utföra anknyttande åtgärder gäller också vid de gränsövergångsställen där polisen eller tullmyndigheten har hand om passkontrollen.

I 15 § 1 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet finns bestämmelser om en gränsbevakningsmans rätt att vid ett gränsövergångsställe som övervakas av gränsbevakningsväsendet reglera terräng-, väg- och vattentrafiken samt att bestämma att ett fordon skall flyttas eller flytta fordonet, om detta är nödvändigt för att utföra en åtgärd som ingår i gränskontrollen.

Enligt 2 mom. i samma paragraf får en gränsbevakningsman stänga, spärra av eller utrymma ett gränsövergångsställe som övervakas av gränsbevakningsväsendet eller begränsa trafiken där, om detta är nödvändigt för att utföra en åtgärd som ingår i gränsövervakningen, för att upprätthålla eller återställa ordningen på gränsövervakningsstället eller för att skydda en persons säkerhet eller integritet eller egendom som är i fara.

I 16 § lagen om gränsbevakningsväsendet finns bestämmelser om stoppande av fordon och kontroll av fordon på väg in i eller ut ur landet. I 17 § föreskrivs om utredande av identitet och i

21 § om kroppsvisitation som ingår i gränskontroll.

Dessa befogenheter enligt lagen om gränsbevakningsväsendet gäller bara på gränsövergångsställen som övervakas av gränsbevakningsväsendet och på gränsbevakningsväsendets övervakningsområde. Enligt 4 § förordningen om passkontrollörer (1532/1994) är det polisen som har hand om passkontrollen vid passgranskningsställena för passagerarflygtrafiken, om inte inrikesministeriet särskilt bestämmer något annat. När det gäller Helsingfors-Vanda flygplats har ministeriet bestämt att det är gränsbevakningsväsendet som ansvarar för passkontrollen. Dessutom har gränsbevakningsväsendet hand om passkontrollen vid riksgränsen. Utskottet föreslår i 10 a § att polisens rätt att verkställa gränskontroller och utnyttja särskilt nämnda befogenheter också gäller på de gränsövervakningsställena, där polisen eller tullmyndigheten ansvarar för passkontrollen i stället för gränsbevakningsväsendet.

Enligt 14 § tullagen har en tullmyndighet eller någon annan behörig myndighet rätt att hejda och granska fordon, hejda personer och företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning när han anländer till eller avlägsnar sig från tullområdet, kvarhålla och vid behov omhänderta varor som inte tullklarats på behörigt sätt och ha tillträde till lager, utrymmen och andra platser där varor tillverkas, förvaras eller säljs och att utföra behövlig granskning där.

Utskottet föreslår att det nya 3 mom. i 10 a § formuleras på följande sätt: *"Förutsätter tullåtgärder kroppsbesiktning eller annan granskning än granskning av resgods eller ytterkläder utan att förundersökning görs, iakttas vid utförande av dessa åtgärder 15 § tullagen. Den polisman som beslutar om åtgärderna skall dock höra till befälet."*

Enligt 15 § får kroppsbesiktning av personer och annan granskning än granskning av resgods eller ytterkläder utföras, förutsatt att personen på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader. När åtgärderna utförs måste be-

stämmelserna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i tvångsmedelslagen iakttas.

Med anledning av ändringarna i 2 och 3 mom. föreslår utskottet vissa ändringar i formuleringen av 1 mom.

11 §. Gripande av en person i avsikt att skydda honom. Enligt 11 § polislagen har en polisman rätt att gripa en person för att skydda honom för allvarlig fara som utgör överhängande risk för hans liv, fysiska integritet, säkerhet eller hälsa, om personen är oförmögen att ta vara på sig själv och faran inte annars kan avvärjas eller personen omhändertas på något annat sätt.

Regeringen föreslår ett tillägg till 2 mom. Enligt den nya bestämmelsen skall den som har gripts med stöd av 1 mom. utan dröjsmål överlämnas företrädesvis till vårdnadshavaren, om han är under 18 år. När detta är omöjligt på grund av att vårdnadshavaren är berusad eller av någon annan orsak kan barnet i andra hand lämnas över till barnskyddsmyndigheterna.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och lyfter fram 5 § 3 mom. regeringsformen (GrL 6 § 3 mom.). Enligt grundlagsutskottet bidrar dessa omständigheter till att den föreslagna nya bestämmelsen gällande barn kommer att tillämpas återhållsamt.

Förvaltningsutskottet hänvisar här till detaljmotiveringen i propositionen, där det bland annat framgår att barnskyddsmyndigheterna har jour dygnet runt bara i de största städerna. Att personer under 18 år hålls i förvar hos polisen är en exceptionell åtgärd. Det är en sak som inte alltid går att undvika och i synnerhet i glesbygden kan polisen i extrema fall vara tvungen att ha kvar ett barn i mer än 24 timmar. Det vore motiverat att barnskyddsmyndigheterna ordnar jour dygnet runt i hela landet, anser utskottet.

14 §. Skydd för områden som omfattas av hemfrid och för vissa andra områden. Paragrafen innehåller de viktigaste bestämmelserna om polisens befogenheter för att skydda områden som omfattas av hemfrid och vissa liknande områden. Regeringen föreslår ändringar i 14 § efter-

som straffbestämmelserna i 24 kap. strafflagen har reviderats. De gällde kränkning av integritet och frid samt ärekränkning. Riksdagen har senare godkänt straffbestämmelserna i 24 kap. strafflagen ändrade bland annat så att den föreslagna brottsrubriceringen olovligt intrång i 24 kap. 3 § har ersatts med brott mot offentlig frid (RP 184/1999 rd, LaUB 6/2000 rd och RSv 56/2000 rd).

I propositionen talas det i 14 § 1 mom. polislagen om olovligt intrång. Med hänsyn till att intrång bara är en av de gärningsformer som nämns i 24 kap. 3 § strafflagen och att brottsrubriceringen har ändrats, föreslår lagutskottet i sitt utlåtande att formuleringen i 14 § 1 mom. ändras.

I 2 mom. ges polisen befogenhet att från ett område eller en plats som avses i 1 mom. avlägsna en person som stör andras hemfrid eller på något annat sätt uppträder mycket störande där och det finns grundad anledning att befara att det störande beteendet upprepas. Lagutskottet föreslår att polisens befogenhet att avlägsna en person kompletteras så att den också avser offentlig frid i 2 mom. Dessutom föreslår lagutskottet att rubriken för 14 § ändras i överensstämmelse med ändringarna i 1 och 2 mom.

Förvaltningsutskottet föreslår att 14 § godkänns i enlighet med utlåtandet från lagutskottet.

18 §. Avspärrande av en plats eller ett område. Paragrafen föreskriver om polisens rätt att avspärra, stänga eller utrymma en plats eller ett område samt rätt att förbjuda eller begränsa tillträdet i vissa fall. Regeringen föreslår ett nytt 2 mom. Enligt det nya momentet har en polisman rätt att på förordnande av en polisman som hör till befälet och i brådskande fall också utan förordnande avspärra eller utrymma ett område som omfattas av hemfrid eller som annars genom lag är skyddat mot olovligt intrång. Detta gäller om det är nödvändigt för att avvärja en fara som omedelbart hotar liv eller hälsa eller om de som finns på området inte annars kan skyddas.

Förvaltningsutskottet omfattar lagutskottets utlåtande och föreslår att 2 mom. ändras med hänsyn till det som sägs ovan om brottsrubrice-

ringen i 24 kap. 3 § strafflagen i den allmänna motiveringen till 14 §.

22 §. *Säkerhetsvisitation*. Regeringen föreslår ett nytt 3 mom. Enligt den nya bestämmelsen får kroppsvisitationer utföras för att säkerställa deltagarnas säkerhet vid rättegångar, tillställningar som kräver särskilt skydd, allmänna sammankomster och andra offentliga tillställningar. Personer som anländer till eller vistas i omedelbar närhet av sådana tillställningar får kroppsvisiteras av en polisman i syfte att kontrollera att personen inte innehar föremål eller ämnen som kan äventyra deltagarnas säkerhet.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att säkerhetsvisitationer innebär ett ingrepp i den personliga integritet som 6 § 1 mom. regeringsformen (GrL 7 § 1 mom.) garanterar. Enligt 6 § 3 mom. regeringsformen (GrL 7 § 3 mom.) får denna grundläggande rättighet inte kränkas godtyckligt och utan laglig grund.

Med hänsyn till att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna regleras av kraven på klar avgränsning och exakthet är det på det principiella planet skäl att notera att förslaget inte går in på de olika sätten att kontrollera personer, noterar grundlagsutskottet. Befogenheten bör följaktligen anses omfatta de traditionella formerna av kroppsvisitation som finns definierade i 5 kap. 9 § tvångsmedelslagen. Befogenheten bör sannolikt också kunna anses gälla former som med avseende på den personliga integriteten är lindrigare än så, exempelvis kontroll med metalldetektor eller någon annan teknisk apparat.

Av utlåtandet från grundlagsutskottet framgår det att ett väsentligare faktum med tanke på kravet på en noggrann avgränsning och exakthet är att det framgår att det i lagtexten inskrivna kriteriet "som förutsätter särskilt skydd" också skall gälla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta syfte framgår inte av den finska lagtexten som den nu är formulerad. Därför måste lagförslaget förtydligas för att kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vidare anser grundlagsutskottet att den föreslagna befogenheten kan förankras i kriterier

som är acceptabla med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Befogenheten avser nämligen också att som grundläggande rättighet trygga den skyddade deltagarens personliga säkerhet och när det gäller rättegångar garantera att bestämmelserna om rättvis rättegång (RF 16 §, GrL 21 §) efterföljs (GrUU 2/1999 rd). Därtill har befogenheten vissa beröringspunkter med ostörd församlingsfrihet (RF 10 a §, GrL 3 §). Den som utövar kontrollbefogenheten bör därför på behörigt sätt se till att denna grundläggande rättighet efterföljs. Beträffande proportionalitetskravet har grundlagsutskottet ingenting att anmärka mot förslaget, förutsatt att den konstitutionella anmärkningen visavi kravet på noggrann avgränsning och exakthet blir beaktad.

Utgående från dessa premisser och med beaktande av terminologin i lagen om sammankomster kan 3 mom. ges följande skrivning: "*För att trygga säkerheten för deltagarna i en rättegång eller en allmän sammankomst, en offentlig tillställning eller någon annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd, har en polisman rätt att kroppsvisitera en person som anländer till eller vistas i den omedelbara närheten av en sådan tillställning och granska de saker han medför*, i syfte att förvissa sig om att personen inte innehar sådana föremål eller ämnen med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras."

Eftersom bestämmelsen hänger nära samman med 23 § lagen om sammankomster (530/1999) kan visitationsbefogenheten avseende saker enligt grundlagsutskottet lämpligen också tas in i polislagen. Av kompletteringen följer enligt utlåtandet att en liknande precisering bör göras i 22 § 1 mom. polislagen, där ett slags grundläggande regler för säkerhetsvisitation ingår.

Lagutskottet tillstyrker grundlagsutskottets förslag till ändringar i 22 § 3 mom., men påpekar att motsvarande ändringar måste införas i 1 och 2 mom.

Förvaltningsutskottet föreslår att 22 § 3 mom. godkänns i den form som grundlagsutskottet föreslår. Dessutom föreslår utskottet att 1 och 2 mom. som inte ingår i lagförslaget kompletteras med en bestämmelse om säkerhetsvisitation av saker.

Lagutskottet anser i utlåtandet att förhållandet mellan bestämmelserna om polisens rätt att utföra säkerhetsvisitationer vid rättegångar och lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999) ytterligare kan förtydligas. Med hänvisning till utlåtandet från lagutskottet föreslår förvaltningsutskottet att 22 § kompletteras med ett nytt 4 mom. Enligt det nya momentet föreskriver lagen om säkerhetskontroller vid domstolar om säkerhetskontroller som ordnas genom beslut av domstolen. På grund av ändringen blir 4 mom. i propositionen 5 mom.

24 §. Hantering av omhändertagen egendom. Ovan föreslår utskottet att 22 § 4 mom. ändras till 5 mom. därför föreslår förvaltningsutskottet en anknytande teknisk ändring i 24 § 1 mom.

25 §. Avlivande av djur. I paragrafen föreskrivs också om rätt att ta fast djur. Förvaltningsutskottet föreslår därför att rubriken kompletteras.

Med anledning av att den nya grundlagen trädde i kraft den 1 mars 2000 och med hänvisning till punkt 5 i den allmänna motiveringen ovan föreslår utskottet att 2 mom. stryks. Nödvändiga bestämmelser på lägre nivå än lag möjliggörs genom ett förslag i anknytning till 54 § nedan.

28 §. Definitioner. Bevisprovokation genom köp definieras i 1 mom. 5 punkten. Lagutskottet påpekar i sitt utlåtande att det föremål, ämne eller den egendom som handeln gäller enligt definitionen skall innehas av försäljaren. Lagutskottet menar att definitionen i denna form är alltför sträng, eftersom föremålet för handeln, till exempel narkotika, inte nödvändigtvis innehas av den som tar emot köpeanbudet.

Förvaltningsutskottet håller med om att definitionen på bevisprovokation genom köp bör förtydligas och föreslår att 1 mom. 5 punkten godkänns med den formulering som lagutskottet föreslår.

31 §. Förutsättningar för teknisk observation. När polislagen stiftades gjorde grundlagsutskottet en bedömning av teknisk observation med av-

seende på hemfriden och ansåg att metoden överlag var en strängare form av intrång i hemfriden än intrång i hemfriden när den boende är närvarande eller för övrigt medveten om operationen (GrUU 15/1994 rd). I utlåtandet om det föreliggande lagförslaget anser grundlagsutskottet att polisens befogenheter att tillämpa teknisk observation på grund av skyddet för privatlivet och 8 § 2 och 3 mom. regeringsformen (GrL 10 § 2 och 3 mom.) också bör bedömas med hänsyn till hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Regeringen föreslår att befogenheten att utföra teknisk observation utsträcks till att omfatta celler på straffanstalter och andra lokaler som fångar har tillgång till. Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet stämmer de vidgade befogenheterna överens med en ändring av 5 a kap. 4 § tvångsmedelslagen som trädde i kraft tidigare i år (GrUU 12/1998 rd). Dessutom får en anordning för teknisk observation placeras i lokaler där teknisk observation är tillåten. Grundlagsutskottet har tidigare (till exempel GrUU 12/1998 rd) påpekat att teknisk observation är ett relativt stort ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt till följd av att åtgärden utförs i smyg. Kriterierna för när teknisk observation är tillåten måste enligt utskottet därför vara stränga. En förutsättning för teknisk observation är enligt 31 § 3 mom. en konkret eller specificerad misstanke om brott. Med hänvisning till tidigare yttranden anser grundlagsutskottet det vara på sin plats att kravet på en konkret och specificerad misstanke om brott klart och entydigt framgår av lagtexten.

Den form av observation som går längst, teknisk avlyssning, är i 3 mom. bunden till brott högt uppe på straffskalan och därutöver till narkotikabrott. Bestämmelserna om optisk övervakning och teknisk spårning i samma moment är inte lika inskränkta i detta hänseende. Kraven på straffskalan stämmer i allt väsentligt överens med de generella bestämmelserna i 5 a kap. 4 § tvångsmedelslagen. Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet har förslaget inte harmoniserats med den andra meningen i 4 § om de särskilda förutsättningarna för optisk övervakning av fångar. Förslaget måste ändras på denna punkt

för att stämma överens med straffskalekraven i tvångsmedelslagen, menar grundlagsutskottet. Dessutom påpekar grundlagsutskottet att andra meningen i 31 § 1 mom. är så formulerad att det inte entydigt framgår att villkorsklausulen i meningen innan ("... om observationen kan ge ...") också gäller den. Lagtexten måste förtydligas exempelvis på följande sätt: "*Under samma förutsättningar får teknisk observation ...*". Ändringen respektive förtydligandet måste göras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förvaltningsutskottet föreslår att 31 § 1 mom. ändras i överensstämmelse med förslaget från grundlagsutskottet.

I syfte att beakta utlåtandet från grundlagsutskottet föreslår förvaltningsutskottet dessutom att 3 mom. godkänns enligt följande: "*Ett ytterligare villkor för teknisk avlyssning är att det på grund av en persons uppförande eller något annat finns grundad anledning att anta att han (utesl.) gör sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller till ett narkotikabrott. För optisk övervakning och teknisk spårning förutsätts på motsvarande sätt att det på grund av en persons uppförande eller något annat finns grundad anledning att anta att han (utesl.) gör sig skyldig eller medverkar till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader. Om den optiska övervakningen riktar sig mot en i 1 mom. avsedd person som är omhändertagen av fängelsevårdsväsendet, förutsätts dock att det på grund av personens uppförande eller annars finns grundad anledning att anta att han gör sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller till ett narkotikabrott.*"

31 a §. Förutsättningar för täckoperation. Med hänvisning till synpunkterna i punkt 3 i den allmänna motiveringen föreslår utskottet att 1 mom. ändras.

Till följd av grundlagsreformen föreslår utskottet vidare att 3 mom. stryks, eftersom bestämmelserna och anvisningarna om täckoperationer och anknytande utbildning måste tolkas

som förvaltningsnormer. Nödvändiga bestämmelser föreslås bli intagna i 54 §.

31 b §. Förutsättningar för bevisprovokation genom köp. Utskottet hänvisar till synpunkterna på 31 b § 1 mom. i punkt 3 i den allmänna motiveringen och föreslår att momentet ändras.

Med hänvisning till synpunkterna på 31 § 3 mom. föreslår utskottet att 31 b § 3 mom. stryks.

Utskottet anser dessutom att kravet på att åtgärden skall vara nödvändig åsyftar en bedömning av situationen utifrån proportionalitetsprincipen.

31 c §. Den föreslagna 31 c § ger en polisman rätt till teleövervakning, om det på grund av en persons uttalanden, hotelser, uppträdande eller annars finns skäl att misstänka att han kommer att göra sig skyldig till något av de brott som avses i momentet. Brottskategorierna är dels straffskalebundna, dels uttryckta som brottstyp eller brottsrubrik. Teleövervakning är också tillåten när den är nödvändig för att avvärja omedelbar fara som hotar någons liv eller hälsa. Teleövervakning betyder inte att en polisman har rätt att göra intrång i meddelandehemligheten till exempel genom att lyssna eller banda, utan paragrafen avser rätt att skaffa fram identifieringsuppgifter om telemeddelanden och att tillfälligt stänga av ett telefonabonnemang eller teleterminalutrustning.

Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 7/1997 rd) att identifieringsuppgifter om telefonsamtal i och för sig gäller förtroliga meddelanden, men när de yppas handlar det i egentlig mening inte om att åsidosätta hemligheten i fråga om meddelanden. I det hänseendet tangeras inte kärnan i den grundläggande rättighet som här avses.

För att teleövervakning skall få utföras krävs det i 31 c § 1 mom. att det föreligger en konkret och specificerad misstanke om brott. Med hänvisning till tidigare ståndpunkter anser grundlagsutskottet i sitt utlåtande det vara på sin plats att kravet på en konkret och specificerad misstanke om brott klart och med likalydande formulering uttrycks också i lagtexten. När momentet omformuleras bör det observeras att förutsätt-

ningarna i början av momentet också skall äga tillämpning på den senare delen av momentet.

Av 1 mom. framgår inte för vilket ändamål teleövervakning får tillämpas. I detta hänseende skiljer sig momentet från de föreslagna 31, 31 a, 31 b och 31 c § 2 mom., där ändamålet nämns. Lagutskottet anser att momentet bör kompletteras med att teleövervakning kan tillgripas för att förhindra eller avslöja ett brott. Paragrafen behöver inte kompletteras med att ändamålet är utredning av brott, eftersom tvångsmedelslagen föreskriver om teleövervakning för utredning av brott.

I syfte att beakta utlåtandena från grundlagsutskottet och lagutskottet föreslår förvaltningsutskottet att 31 c § 1 mom. ändras enligt följande: "*En polisman har för att förhindra eller avslöja ett brott rätt att rikta teleövervakning mot en teleanslutning eller teleterminalanordning som är i en persons besittning eller som han annars antas använda, eller tillfälligt stänga en sådan anslutning eller anordning, om det på grund av personens uttalanden, hotelser, uppträdande eller annars finns grundad anledning att anta att han gör sig skyldig till ett brott för vilket inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader, eller till ett brott som är riktat mot en automatisk databehandlingsanordning och begås med användning av en teleterminalanordning, till olaga hot, hotande av någon som skall höras vid rättskipning eller till ett narkotikabrott.*"

Lagutskottet påpekar att teleövervakning med anledning av 31 c § polislagen får användas i mycket större omfattning vid misstanke om brott än vad som är möjligt vid utredning av ett begånget brott enligt tvångsmedelslagen. Därför måste tvångsmedelslagen kompletteras med motsvarande bestämmelser.

Förvaltningsutskottet vill understryka hur viktigt 3 mom. är med avseende på situationer då det hänt en olycka, en person kommit bort eller det gäller att klara upp eller avvärja någon annan allvarlig fara som hotar en människas liv, hälsa eller fysiska integritet. I situationer av detta slag gäller det vanligen att handla snabbt och effektivt. Kravet på att teleövervakningen skall

vara nödvändig innebär även i dessa fall att det utifrån proportionalitetsprincipen görs en övergripande, omsorgsfull bedömning av vad som uppnås med övervakningen med tanke på det rådande läget.

32 a §. Beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp samt övervakning av täckoperation. Utskottet föreslår att "vederbörande ministerium" i 1 och 3 mom. ändras till "inrikesministeriet" i överensstämmelse med ett uttalande av riksdagen (RSv 262/1998 rd).

Med hänvisning till punkt 3 i den allmänna motiveringen föreslår utskottet dessutom att undersökningsledare stryks i 2 mom. som den som får fatta beslut om bevisprovokation.

Vidare föreslår utskottet att bestämmelser av lägre grad än lag inte skall ingå i 3 mom., utan i 54 §.

32 c §. Polismands rätt att besluta om teleövervakning och teknisk observation i akuta situationer. Med hänvisning till utlåtandet från lagutskottet föreslår förvaltningsutskottet en språklig ändring. I den andra meningen bör det stå "inom 24 timmar" och inte "24 timmar efter".

33 §. Meddelande om observation, teknisk observation och teleövervakning. Med hänvisning till punkt 6 i den allmänna motiveringen föreslår utskottet att "vederbörande ministerium" i 3 mom. ändras till "inrikesministeriet".

44 §. Rätt att förtiga uppgifter (Ny). Paragrafen ingår inte i propositionen och den gäller sekretess för polispersonalen. För att garantera en rättvis rättegång föreslår lagutskottet i sitt utlåtande att den gällande 44 § ändras på följande sätt:

— paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. om täckoperation och bevisprovokation genom köp och till 2 mom., som blir 3 mom., fogas en nödvändig hänvisning till det nya 2 mom.

Det gällande 1 mom., som inte föreslås bli ändrat, föreskriver om rätt för den som hör till polisens personal att hemlighålla uppgifter.

Enligt det nya 2 mom. som lagutskottet i sitt utlåtande föreslår i paragrafen är täckoperation eller bevisprovokation genom köp däremot inte automatiskt konfidentiell verksamhet, utan sekretessen måste alltid motiveras. I sista hand är det domstolen som beslutar om sekretessen. Den kan gälla vem som har varit med vid täckoperation eller bevisprovokation genom köp. Däremot går det inte att hemlighålla om täckoperation eller bevisprovokation genom köp över huvud taget har anlitats, om denna information har betydelse för rättegången.

Enligt det nya 2 mom. kan uppgifter förtigas på följande grunder:

1) verksamheten pågår fortfarande och det skulle äventyra en större operation om den blev känd,

2) ett avslöjande försvårar den aktuella personens fortsatta verksamhet i motsvarande operation,

3) det finns något annat särskilt vägande skäl att förtiga uppgiften, till exempel ett konkret hot om repressalier mot polisen eller honom närstående personer.

De av lagutskottet föreslagna kriterierna för att förtiga uppgifter är alternativa. Det betyder att det räcker med att en av dem uppfylls för att en som tillhör polisens personal skall ha rätt att förtiga uppgifter.

Det nuvarande 2 mom. blir efter vissa ändringar 3 mom. Momentet tillåter domstolen att återkalla rätten att förtiga uppgifter, om följande två kriterier uppfylls samtidigt:

- 1) synnerligen vägande skäl kräver det,
- 2) vid åtal för ett tillräckligt grovt brott.

Frågan om särskilt vägande skäl bör enligt lagutskottet bedömas med hänsyn till exempelvis ett konkret hot mot hälsa, liv eller frihet men också till en rättvis rättegång. Rätten att förtiga uppgifter får inte då heller återkallas, om detta innebär en allvarlig risk för den "falska" kunden som lämnat uppgifter, den som varit med om en täckoperation eller deras närmaste.

Förvaltningsutskottet har beaktat det som sagts tidigare i detaljmotiveringen. På grund härav och med hänvisning till sina egna ställningstaganden under punkt 4 i den allmänna motive-

ringen, föreslår förvaltningsutskottet att 44 § polislagen godkänns i den form lagutskottet föreslagit, som följer:

(1 mom. som i den gällande lagen)

Den som tillhör polisens personal är inte såsom vittne eller när han annars hörs skyldig att röja identiteten av den person som deltagit i bevisprovokation genom köp eller en täckoperation, om röjande av uppgiften skulle äventyra att den täckoperation som bevisningen gäller misslyckas eller i betydande grad äventyrar möjligheten för den som deltar i bevisprovokation genom köp eller täckoperation att sköta motsvarande framtida uppdrag eller om det finns något annat särskilt vägande skäl att avstå från att röja uppgiften.

När särskilt vägande skäl föreligger, kan en domstol dock förordna att i 1 eller 2 mom. nämnda omständigheter skall röjas, om en allmän åklagare utför åtal för ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller strängare straff. Domstolen får inte ens då förordna att den persons identitet som lämnat uppgifterna eller deltagit i bevisprovokation genom köp eller täckoperation skall röjas, om detta uppenbart skulle medföra allvarlig fara för hans eller honom närstående personers säkerhet.

52 §. Polisförordnanden. I den föreslagna 52 § föreskrivs att inrikesministeriet genom polisförordnande kan begränsa trafik eller vistelse inom ett bestämt område eller förbjuda medtagande av föremål eller ämnen som äventyrar säkerheten. För att så skall få ske krävs att begränsningen eller förbudet är nödvändigt för att trygga en synnerligen viktig verksamhet som bedrivs i området eller för att trygga egendom eller skydda människor. För brott mot förbudet eller begränsningen kan utdömas böter, om inte något annat bestäms i en annan lag om brott mot dem.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att ett polisförordnande innebär rätt att begränsa rörelsefriheten. Därtill har förslaget en viss konstitutionell betydelse med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 6 a § regeringsformen (GrL 8 §).

Ett relevant faktum med tanke på den senare omständigheten är enligt grundlagsutskottet att straffet klart grundar sig på polislagen och inte på själva polisförordnandet och att förordnandet skall publiceras i författningssamlingen. Att området för polisförordnanden är mycket vagt preciserat i förslaget är dock en problematisk fråga då man utgår från att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara noga avgränsade och exakta. Uttrycket "ett bestämt område" kan avse vilket geografiskt avgränsbart område som helst och är i ett sådant här sammanhang alltför diffust för att duga som regleringsnorm. Av propositionsmotiveringen framgår emellertid att bestämmelsen främst är tänkt att tillämpas på vissa anläggningar, där verksamheten dikteras av accentuerade säkerhetskrav samt andra farliga områden. Om förslaget på lagnivå begränsas på detta sätt föreligger det enligt grundlagsutskottets åsikt inga konstitutionella problem. Följaktligen bör 52 § 1 mom. preciseras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 52 § 1 mom. godkänns som följer: *"Inrikesministeriet kan för att trygga en synnerligen viktig verksamhet eller egendom eller för att skydda människor genom polisförordnande begränsa trafik eller vistelse i ett objekt som skall tryggas eller skyddas och dess omgivning, på grund av den fara som objektet innebär eller som riktar sig mot det, eller förbjuda medtagande av föremål eller ämnen som äventyrar säkerheten (utesl.). För brott mot förbudet eller begränsningen kan utdömas böter om inte i annan lag bestäms om straff för gärningen."*

Dessutom föreslår förvaltningsutskottet att uttrycket "vederbörande ministerium" i 2 mom. ersätts med "inrikesministeriet".

54 §. Närmare bestämmelser. Grundlagsutskottet konstaterar i fråga om 32 a § 3 mom., 31 b § 3 mom. och 54 § i förslaget att ministeriets regleringsmakt bör förstås så att regleringen bara gäller tekniska detaljer med effekter inom

polisförvaltningen och inte i relation till enskilda.

Förvaltningsutskottet föreslår att 54 § ändras i överensstämmelse med grundlagsreformen så att närmare bestämmelser utfärdas antingen genom statsråds- eller ministerieförordning. En ny sak som statsrådet föreslås få reglera genom förordning är en polismans polisetiska ed. När det gäller täckoperation och bevisprovokation genom köp föreslås inrikesministeriets fullmakt att utfärda förordning främst gälla sådana tekniska detaljer visavi fullmakterna som har effekter endast inom polisförvaltningen. Förvaltningsutskottet konstaterar ytterligare att lagen om offentlig belöning (1215/1999) trädde i kraft den 23 december 1999. I överensstämmelse med den kan genom presidentförordning föreskrivas om bland annat ordnar.

Med stöd av det ovan sagda föreslår förvaltningsutskottet att 54 § godkänns med följande lydelse:

"Genom förordning av republikens president föreskrivs om polisens förtjänstkors och förtjänstmedalj.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om
1) polismännens polisetiska ed, polisens funktionella ledningsförhållanden, en polismans tjänstgöringsskyldighet, en polismans skyldighet att anmäla sig för tjänstgöring och om försättande av en polisman i beredskap, särskilda uppgifter i samband med polisundersökning i vissa fall, ansökan om och utbetalning av ersättningar enligt 47 §, polisens emblem, uniform, tjänstemärke och beväpning,

2) anmälningar och utredningar angående utövande av befogenheter som grundar sig på internationella fördrag, samt om

3) samordningen av polisens, tullverkets och gränsbevakningsväsendets uppgifter samt om samarbetet mellan dessa myndigheter och om förfarandet vid handräckning.

Inrikesministeriet kan genom förordning utfärda närmare bestämmelser om beviljande av polisbefogenheter, behandling av gripna, förvaring av egendom som omhändertagits, polisundersökning, stannande av fordon, automatisk övervakning av vägtrafiken, bruk av maktmedel,

fasttagande, förvaring och avlivande av djur, lämnande av handräckning i andra fall än de som avses i 1 mom. 3 punkten, ordnande och övervakning av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och teleövervakning samt om registrering av polisåtgärder."

Ikraftträdelsebestämmelsen. Förvaltningsutskottet föreslår att årtalet i ikraftträdelsebestämmelsen ändras.

En tidigare godkänd ändring av 54 § polislagen, som träder i kraft vid en genom förordning bestämd tidpunkt, gäller Finlands anslutning till Schengenavtalen (RP 20/1998 rd). Därför föreslår utskottet att också den nu aktuella 54 § 2 mom. 2 punkten om anmälningar och utredningar angående utövandet av befogenheter som grundar sig på internationella fördrag skall träda i kraft vid en genom förordning föreskriven tidpunkt.

2 Lag om ändring av 5 a kap. 3 § och 6 kap. tvångsmedelslagen (Ny)

5 a kap. 3 §. Förutsättningar för teleövervakning. Lagutskottet framhåller i sitt utlåtande att tvångsmedelslagen nödvändigt bör kompletteras och harmoniseras med bestämmelserna i den föreslagna 31 c § polislagen om förutsättningar för teleövervakning. Förvaltningsutskottet föreslår följaktligen med hänvisning till lagutskottets utlåtande att 5 a kap. 3 § 1 mom. tvångsmedelslagen, som inte ingår i propositionen, ändras.

6 kap. 7 §. Täckoperation och bevisprovokation genom köp. Med hänvisning till sina egna ställningstaganden under punkt 3 i den allmänna motiveringen föreslår förvaltningsutskottet att 6 kap. tvångsmedelslagen kompletteras med en ny

7 §, där det sägs att om täckoperation och bevisprovokation genom köp föreskrivs i polislagen också till den del de kan anlitas vid utredning av brott.

Lagmotionen

Förslaget i lagmotion LM 64/1999 rd om att ge polisen rätt till bevisprovokation genom köp förverkligas i och med lagförslaget i propositionen. I lagmotionen föreslås dock en reglering som i tekniskt hänseende skiljer sig från lagförslaget. Propositionen utgör därtill ett komplex med ändringar av polislagen på flera punkter. Av denna anledning föreslår utskottet att lagförslaget i lagmotionen förkastas.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet har beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar om den föreslagna ändringen av polislagen och följaktligen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att det första lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att ett nytt andra lagförslag godkänns (Utskottets förslag till ny lag),

att lagmotion LM 64/1999 rd förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av polislagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i polislagen av den 7 april 1995 (493/1995) 11 § 2 mom., 14 och 17 §, 22 § (*utesl.*), 24 § 1 mom., 25 §, 28 § 1 mom., 31 §, 32 § 2 mom., 33 §, 36 § 1 mom., 40 § 1 och 2 mom., 44 § 2 mom., 52 § och 54 § samt

fogas till 1 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., (*utesl.*) till lagen en ny 10 a §, till 18 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 531/1999, ett nytt 2 mom., varvid de nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., (*utesl.*) till lagen nya 31 a — 31 d, 32 a — 32 d och 33 a § samt till 44 § ett nytt 2 mom., varvid det ändrade 2 mom. blir 3 mom. (*utesl.*), som följer:

1 §
(Som i RP)

2 §
(*Utesl.*)

10 a §

Gränskontroller och tullåtgärder

I syfte att ta i beslag ett föremål eller ämne som tillverkats, importerats eller innehas olagligen, eller för att förhindra olaglig inresa i landet, har en polisman (*utesl.*) rätt att verkställa gränskontroll (*utesl.*) enligt lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999), och (*utesl.*) att utföra tullåtgärder (*utesl.*) enligt tulllagen (1466/1994).

För att utföra en åtgärd som ingår i gränskontroll har en polisman sådana befogenheter som föreskrivs i 3 kap. 15 § 1 och 2 mom., 16, 17 och 21 § lagen om gränsbevakningsväsendet samt för att utföra tullåtgärder sådan befogenhet som föreskrivs för annan behörig myndighet som avses i 14 § tullagen. En polisman har samma rätt att verkställa gränskontroll och att utföra åtgärd som ingår i den också på de gränsövergångsställen, där polisen eller en tullmyndighet har hand om passkontrollen. (Nytt 2 mom.)

Förutsätter tullåtgärder kroppsbesiktning eller annan granskning än granskning av resgods eller ytterkläder utan att förundersökning görs, iakttas vid utförande av dessa åtgärder 15 § tullagen. Den polisman som beslutar om åtgärderna skall dock höra till befälet. (Nytt 3 mom.)

11 §
(Som i RP)

14 §

Skydd för områden som omfattas av hemfrid och offentlig frid

Om innehavaren av ett område eller en plats som omfattas av hemfrid eller offentlig frid eller hans företrädare begär det, har en polisman rätt att från området eller platsen avlägsna en person som utan laglig rätt tränger sig in eller i smyg eller genom att vilseleda någon annan inträder eller gömmer sig där eller underlåter att iakttä en tillsägelse att avlägsna sig. (*Utesl.*)

En polisman har rätt att från ett område eller en plats som avses i 1 mom. avlägsna en person som lovligt uppehåller sig där, om personen stör andras hemfrid eller den offentliga friden eller på något annat sätt vållar betydande störning

där och det finns grundad anledning att befara att störningen upprepas.

(3 mom. som i RP)

17 §
(Som i RP)

18 §

Avspärrande av en plats eller ett område

En polisman har rätt att på förordnande av en polisman som hör till befälet och i brådskande fall också utan förordnande avspärra eller utrymma ett område som omfattas av hemfrid *eller of-fentlig frid*, om detta är nödvändigt för att avvärja en fara som omedelbart hotar liv eller hälsa och om de som finns på området inte annars kan skyddas.

22 §

Säkerhetsvisitation

En polisman rätt att i samband med gripande, anhållande, häktning, tagande i förvar och handräkningsåtgärd som riktar sig mot någons personliga frihet kroppsvisitera den som åtgärden gäller *och granska de saker han medför* för att förvissa sig om att han inte medför föremål eller ämnen med vilka han kan äventyra förvaringen eller utsätta sig själv eller andra för fara. (Nytt 1 mom.)

I de fall som avses i 1 mom. kan en person även kroppsvisiteras *och de saker han medför kontrolleras* för påträffande av en handling som behövs för att han skall kunna identifieras. (Nytt 2 mom.)

För att trygga säkerheten för deltagarna i en rättegång eller en allmän sammankomst, en offentlig tillställning eller någon annan motsvarande tillställning som förutsätter särskilt skydd, har en polisman rätt att kroppsvisitera en person som anländer till eller vistas i den omedelbara närheten av en sådan tillställning och granska de saker han medför, i syfte att förvissa

sig om att personen inte innehar sådana föremål eller ämnen med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras.

Om säkerhetskontroller som ordnas genom beslut av en domstol föreskrivs i lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999). (Nytt 4 mom.)

(5 mom. som 4 mom. i RP)

24 §

Hantering av omhändertagen egendom

Föremål eller ämnen som omhändertagits med stöd av 22 § 5 mom. eller 23 § 1 mom. skall återlämnas till innehavaren inom 14 dygn, om inte redan tidigare ett förfarande för återkallande av tillståndet att inneha egendomen inleds eller åtgärder enligt 2 eller 3 mom. vidtas. Egendom som omhändertagits med stöd av 23 § 2 mom. skall alltid återlämnas, om inte hela föremålet redan tidigare omhändertagits av polisen med stöd av 23 § 1 mom.

25 §

Fasttagande och avlivande av djur

(1 mom. som i RP)

(2 mom. utesl.)

28 §

Definitioner

I denna lag avses med
(1—4 punkten som i RP)

5) *bevisprovokation genom köp* ett av polisen avgivet köpeanbud för att förhindra eller avslöja innehav av eller handel med ett föremål, ett ämne eller egendom som innehas olagligen eller är föremål för handel, för att förhindra eller avslöja olaglig framställning av ett föremål, ett ämne eller egendom, för att finna ett sådant föremål, ett sådant ämne eller sådan egendom som avses ovan eller för att återta vinningen av ett brott,

(6 punkten som i RP)

31 §

Förutsättningar för teknisk observation

En polisman får utföra teknisk observation av en person som inte befinner sig i ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende eller av ett fordon eller en vara, om det finns grundad anledning att anta att observationen kan ge uppgifter som behövs för avvärjande av ett brott. *Under samma förutsättningar* får observation (*utesl.*) dessutom riktas mot en person som avtjänar straff i en straffanstalt eller som är internerad i tvångsinrättning eller mot en rannsaktionsfånge, när denne befinner sig i sin cell eller i anstaltens övriga utrymmen som står till fångarnas förfogande.

(2 mom. som i RP)

Ett ytterligare villkor för teknisk avlyssning är att *det på grund* av en persons uppförande eller något annat *finns grundad anledning att anta* att han (*utesl.*) gör sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller till ett narkotikabrott. För optisk övervakning och teknisk spårning förutsätts på motsvarande sätt att *det på grund* av en persons uppförande eller något annat *finns grundad anledning att anta* att han (*utesl.*) gör sig skyldig eller medverkar till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader. *Om den optiska övervakningen riktar sig mot en i 1 mom. avsedd person som är omhändertagen av fångvårdsväsendet, förutsätts dock att det på grund av personens uppförande eller annars finns grundad anledning att anta att han gör sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller till ett narkotikabrott.*

(4 mom. som i RP)

31 a §

Förutsättningar för täckoperation

En polisman har rätt att företa en täckoperation, om det är nödvändigt för att förhindra, (*utesl.*) avslöja eller utreda brottslig verksamhet som avses i 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen och det på grund av den persons uppträdande som är föremål för inhämtande av uppgifter eller annars finns grundad anledning att misstänka att han gör sig skyldig till ett sådant brott. Täckoperation i en bostad är tillåten om tillträdet eller vistelsen sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. Beträffande husrannsakan gäller likväl vad som bestäms i tvångsmedelslagen.

(2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

31 b §

Förutsättningar för bevisprovokation genom köp

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp, om detta är nödvändigt för att förhindra, (*utesl.*) avslöja eller utreda ett häleribrott eller ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna ett föremål, ämne eller egendom som på grund av ett sådant brott olagligt innehas eller utbjuds till försäljning eller för att återta vinningen av ett sådant brott.

(2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

31 c §

Förutsättningar för teleövervakning

En polisman har för att förhindra eller avslöja ett brott rätt att rikta teleövervakning mot en teleanslutning eller teleterminalanordning som är i en persons besittning eller som han annars antas använda, eller tillfälligt stänga en sådan anslutning eller anordning, om det på grund av personens uttalanden, hotelser, uppträdande eller annars *finns grundad anledning att anta* att

han gör sig skyldig till ett brott för vilket inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader, eller *till ett brott som* är riktat mot en automatisk databehandlingsanordning och begås med användning av en teleterminalanordning, *till* olaga hot, hotande av någon som skall höras vid rättskipning eller *till* ett narkotikabrott.

(2 mom. som i RP)

31 d och 32 §
(Som i RP)

32 a §

Beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp samt övervakning av täckoperation

Beslut om täckoperation och om registeranteckning som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten eller framställning av falska dokument fattas av en av *inrikesministeriet* förordnad chef för polisenhet.

Beslut om bevisprovokation genom köp fattas av en polisman som hör till befälet (*utesl.*).

Den polisenhet som har beslutat om en täckoperation skall ge en rapport om verksamheten (*utesl.*) till *inrikesministeriet*, som årligen avger en berättelse om användningen av täckoperationer till riksdagens justitieombudsman.

32 b §
(Som i RP)

32 c §

Polismans rätt att besluta om teleövervakning och teknisk observation i akuta situationer

En polisman som hör till befälet har rätt att besluta att teleövervakning eller i 32 b § 1 mom. avsedd teknisk observation skall inledas, om det på grund av sakens brådskande natur är nödvändigt att åtgärden vidtas utan dröjsmål. Då skall åtgärden utan dröjsmål och senast inom 24 timmar efter att den har inletts anmälas till en domstol som avses i 32 b § 1 mom. Till anmälan skall fogas ett yrkande på teleövervakning eller

teknisk observation, om avsikten är att teleövervakningen eller den tekniska observationen skall fortsätta efter det att anmälan anlänt till domstolen.

(2 mom. som i RP)

32 d §
(Som i RP)

33 §

Meddelande om observation, teknisk observation och teleövervakning

(1 och 2 mom. som i RP)

Den polisman som utfört teknisk avlyssning enligt 31 § 1 mom. eller utfört teleövervakning enligt 32 b och 32 c § skall utan dröjsmål upprätta protokoll över åtgärden. Om protokoll bestäms närmare genom förordning. Protokollet skall tillställas *inrikesministeriet* som årligen till riksdagens justitieombudsman avger en berättelse om användningen av sådan teknisk avlyssning och teleövervakning som avses i detta moment. Samtidigt skall också ges en utredning om användningen av teknisk observation i straffanstalter.

33 a, 36 och 40 §
(Som i RP)

44 § (Ny)

Rätt att förtiga uppgifter

Den som tillhör polisens personal är inte såsom vittne eller när han annars hörs skyldig att röja identiteten av den person som deltagit i bevisprovokation genom köp eller en täckoperation, om röjande av uppgiften skulle äventyra att den täckoperation som bevisningen gäller misslyckas eller i betydande grad äventyra möjligheten för den som deltar i bevisprovokation genom köp eller täckoperation att sköta motsvarande framtida uppdrag eller om det finns något annat särskilt vägande skäl att avstå från att röja uppgiften. (Nytt 2 mom.)

När särskilt vägande skäl föreligger, kan en domstol dock förordna att i 1 eller 2 mom. nämnda omständigheter skall röjas, om en allmän åklagare utför åtal för ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller strängare straff. Domstolen får inte ens då förordna att den persons identitet som lämnat uppgifterna *eller deltagit i bevisprovokation genom köp eller täckoperation* skall röjas, om detta uppenbart skulle medföra allvarlig fara för hans eller honom närstående personers säkerhet. (3 mom. som 44 § 2 mom. i gällande lag)

52 §

Polisförordnanden

Inrikesministeriet kan för att trygga en synnerligen viktig verksamhet eller egendom eller för att skydda människor genom polisförordnande begränsa trafik eller vistelse i ett objekt som skall tryggas eller skyddas och dess omgivning, på grund av den fara som objektet innebär eller som riktar sig mot det, eller förbjuda medtagande av föremål eller ämnen som äventyrar säkerheten (utesl.). För brott mot förbudet eller begränsningen kan utdömas böter om inte i annan lag bestäms om straff för gärningen.

Ett ovan avsett beslut av inrikesministeriet publiceras i författningssamlingen.

54 §

Närmare (utesl.) bestämmelser

Genom förordning av republikens president föreskrivs om polisens förtjänstkors och förtjänstmedalj.

Genom förordning av statsrådet föreskrivs om

1) polismännens polisetiska ed, polisens funktionella ledningsförhållanden, en polisman tjänstgöringsskyldighet, en polisman skyldighet att anmäla sig för tjänstgöring och om försättande av en polisman i beredskap, särskilda uppgifter i samband med polisundersökning i vissa fall, ansökan om och utbetalning av ersättningar enligt 47 §, polisens emblem, uniform, tjänstemärke och beväpning,

2) anmälningar och utredningar angående utövande av befogenheter som grundar sig på internationella fördrag, samt om

3) samordningen av polisens, tullverkets och gränsbevakningsväsendets uppgifter samt om samarbetet mellan dessa myndigheter och om förfarandet vid handräckning.

Inrikesministeriet kan genom förordning utfärda närmare bestämmelser om beviljande av polisbefogenheter, behandling av gripna, förvaring av egendom som omhändertagits, polisundersökning, stannande av fordon, automatisk övervakning av vägtrafiken, bruk av maktmedel, fasttagande, förvaring och avlivande av djur, lämnande av handräckning i andra fall än de som avses i 1 mom. 3 punkten, ordnande och övervakning av täckoperationer, bevisprovokation genom köp och teleövervakning samt om registrering av polisåtgärder.

Denna lag träder i kraft den 200 . Lagens 54 § 2 mom. 2 punkt träder dock i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning.

Utskottets förslag till ny lag

2.

Lag**om ändring av 5 a kap. 3 § och 6 kap. tvångsmedelslagen**

*I enlighet med riksdagens beslut
ändras i tvångsmedelslagen (450/1987) av den 30 april 1987 5 a kap. 3 § 1 mom., sådant det lyder
i lag 402/1995, samt
fogas till 6 kap. en ny 7 §, som följer:*

5 a kap.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation

3 §

Förutsättningar för teleövervakning

När någon är skäligen misstänkt för

1) ett brott för vilket inte stadgas ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader,

2) ett brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem och som har begåtts med hjälp av teleterminalutrustning, för *olaga hot, för hot mot någon som skall höras vid en rättegång*, eller för narkotikabrott eller för

3) ett straffbart försök till ovan nämnda brott,

kan förundersökningsmyndigheten beviljas tillstånd att utföra teleövervakning av en teleanslutning som den misstänkte innehar eller som han annars kan antas använda eller tillfälligt

stänga en sådan teleanslutning, om de uppgifter som fås genom teleövervakning eller den tillfälliga stängningen av teleanslutningen kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

— — — — —

6 kap.

Andra tvångsmedel

7 § (Ny)

Täckoperation och bevisprovokation genom köp

Om täckoperation och bevisprovokation genom köp föreskrivs i polislagen också till den del de kan anlitas vid utredning av brott.

Denna lag träder i kraft den 200 .

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att användningen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp i polisens verksamhet noga följs upp och att den årliga berättelsen till riksdagens justitieombudsman om täckopera-

tioner innehåller tillräckliga uppgifter för att justitieombudsmannen skall kunna utföra sin övervakning och att regeringen ser till att det dessutom utreds vilken betydelse teletvångsmedel, teknisk övervakning och teknisk observation har vid brottsbekämpning och brottsundersökning.

Helsingfors den 22 november 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv (delvis)
Rakel Hiltunen /sd (delvis)
Esko Kurvinen /saml (delvis)
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /fkf (delvis)
Paula Lehtomäki /cent (delvis)
Hannes Manninen /cent (delvis)
Kirsi Ojansuu /gröna
Heli Paasio /sd

Aulis Ranta-Muotio /cent
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd (delvis)
Jari Vilén /saml (delvis)
ers. Pertti Hemmilä /saml (delvis)
Matti Kangas /vänst (delvis)
Jyrki Katainen /saml (delvis)
Pekka Nousiainen /cent (delvis)
Marja Tiura /saml (delvis).

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

I propositionen med förslag till lag om ändring av polislagen (RP 34/1999 rd) föreslås bestämmelser om vissa så kallade okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder. De nya metoder som ingår i förslaget är täckoperation och bevisprovokation genom köp.

Täckoperationer och bevisprovokation genom köp är förknippade med vissa principiella, rättsliga och praktiska frågor. Lagutskottet och grundlagsutskottet kritiserar propositionen på många punkter i sina utlåtanden. Förvaltningsutskottet inför de flesta ändringsförslagen i sitt betänkande, men ett viktigt förslag i utlåtandena tar utskottet inte hänsyn till.

Enligt 32 a § 1 mom. i propositionen fattas beslut om täckoperation och om registeranteckning som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten eller framställning av falska dokument av en av vederbörande ministerium, dvs. inrikesministeriet, förordnad chef för en polisenhet. Förvaltningsutskottet omfattar regeringens förslag på denna punkt. I betänkandet anser förvaltningsutskottet att det åtminstone till en början bör vara bara chefen för centralkriminalpolisen och chefen för skyddspolisen som får fatta beslut i frågan. Att beslutanderätten delegeras till inrikesministeriet motiveras med att det inte vore lämpligt att bara utse en enda enhet med beslutanderätt i fråga om täckoperationer, utan att beslutanderätten när det finns större erfarenheter kan delegeras också till andra än chefen för centralkriminalpolisen och chefen för skyddspolisen.

Grundlagsutskottet och lagutskottet anser båda i sina utlåtanden att det alltid bör beslutas

centraliserat om täckoperationer. Vid centraliserade beslut är det lättare att garantera att täckoperationerna bygger på samordnade kriterier. Enligt vad lagutskottet har erfarit behövs det inte bara utbildade polismän utan också noggranna förberedelser och en omfattande stödtrupp för att täckoperationer skall kunna genomföras säkert, på rätt sätt och med framgång. Lagutskottet menar att bara chefen för centralkriminalpolisen eller chefen för skyddspolisen bör ha rätt att fatta beslut om täckoperationer. Därvid hänvisar utskottet till rättssäkerheten, operationernas exceptionella karaktär, det faktum att operationerna inte är många och till organisationen av operationerna. Vi omfattar denna ståndpunkt.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att lagförslagen i övrigt godkänns i enlighet med betänkandet utom att 32 a § godkänns med ändringar:

32 a §

Beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp samt övervakning av täckoperation

Beslut om täckoperation och om registeranteckning som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten eller framställning av falska dokument fattas av *chefen för centralkriminalpolisen eller chefen för skyddspolisen.*

(2 och 3 mom. som i FvUB)

Helsingfors den 22 november 2000

Pertti Turtiainen /vänst
Rakel Hiltunen /sd
Lauri Kähkönen /sd
Paula Lehtomäki /cent

Kirsi Ojansuu /gröna
Heli Paasio /sd
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/1999 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 1 september 1999 en proposition med förslag till lag om ändring av polislagen (RP 34/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisöverinspektör Jorma Vuorio och projektchef Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- biträdande justitieombudsmannen Jaakko Jonkka, riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet

- kriminalkommissarie Thomas Elfgren, centralkriminalpolisen
- överinspektör Harri Sarvanto, skyddspolisen
- statsåklagare Jarmo Rautakoski, Riksåklagarämbetet
- advokaten Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Antti Jokela
- professor Olli Mäenpää
- professor Liisa Nieminen
- juris licentiat Kirsi Piispanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polislagen kompletteras med bestämmelser om okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder. De nya metoderna är täckoperation och bevisprovokation genom köp. Vidare föreslås bestämmelser om säkerhetsvisitation för att skydda rättgångar och andra tillställningar som kräver särskilt skydd. Genom nya bestämmelser utvidgas också polisens rätt att få identifieringsuppgifter om teledokumentation och att utföra teknisk ob-

servation. Dessutom preciseras bestämmelserna om handräckning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft ungefär en månad efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

I propositionen ingår ett synnerligen digert avsnitt om lagstiftningsordningen. De frågor som analyseras i motiveringen handlar om gränskontroller och tullåtgärder, avspärrande av en plats eller ett område, säkerhetsvisitation,

teknisk observation, täckoperation, bevisprovokation genom köp och teleövervakning, polisförordnanden samt närmare stadganden och bestämmelser. Kontentan av motiveringen till lagstiftningsordningen är att lagförslaget kan be-

handlas i vanlig lagstiftningsordning. Frågan är dock inte helt entydig och därför har regeringen ansett att det är ändamålsenligt att grundlagsutskottet ges tillfälle att lämna utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt om polislagen

Den gällande polislagen stiftades 1995, en kort tid innan de reviderade bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter trädde i kraft i augusti samma år. När lagförslaget behandlades i riksdagen gav utskottet (GrUU 15/1994 rd, s. 1 andra spalten) sin bedömning av polislagens betydelse i konstitutionellt hänseende och konstaterade att "polislagen 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 (6 § RF), rörelsefriheten (7 § RF) och skyddet för hemfrid (8 § RF). Ett relevant faktum är också att bestämmelser om rätten till personlig säkerhet skrevs in i 6 § 1 mom. regeringsformen och bestämmelser om tryggt privatliv i 8 § 1 mom. i samband med översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Om inte förr så åtminstone efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna etablerades uppfattningen att de tillåtna villkoren för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter skall bedömas dels utifrån eventuella lagförbehåll i de fri- och rättighetsspecifika bestämmelserna, 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 dessa skall konstitueras genom en lag, vara noga avgränsade och exakt definierade, att grunderna för inskränkningar är acceptabla, att kravet på proportionalitet uppfylls, att rättsskyddsarrange-

mangen är adekvata och att inskränkningarna inte står i strid med Finlands internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna.

Enligt 1 § 1 mom. polislagen är det polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning. Det är ett allmänt samhälleligt intresse 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 med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls.

Den i 8 § 3 mom. regeringsformen förankrade gränsdragningen mellan "utredning av brott", "undersökning av brott" och "bekämpning eller förhindrande av brott" när det gäller polisens agerande har en viss generell betydelse för den konstitutionella bedömningen av polisens befogenheter. Detta lagrum i grundlagen tillåter nämligen dels vissa åtgärder om de är nödvändiga för att utreda ett brott, dels vissa inskränkningar i rättigheter som är nödvändiga vid utredningen av brott. Utskottet har påpekat (GrUU 2/1996 rd) att uttrycken i grundlagen på rent språkliga grunder kan förstås så att de "endast avser redan begångna brott. I praktiken är det dock inte möjligt att dra en exakt gräns enligt gärningsögonblicket. Många brott är av sådan typ att det inte är möjligt att utreda dem, om det över huvud taget inte uppdragas att ett brott har begåtts, vilket i sin tur kan kräva att man på

förhand bereder sig för att ett brott kommer att begås." Utskottet håller fast vid sin tidigare ståndpunkt och anser att utredning av brott i den mening som avses i 8 § 3 mom. regeringsformen också omfattar åtgärder som vidtas med anledning av en konkret, specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås.

Utskottet finner det viktigt att förutsättningarna för att en åtgärd skall tillåtas i konstitutionellt hänseende, i detta fall en konkret, specificerad misstanke om brott, klart skall framgå av en bestämmelse. Denna åsikt har relevans för 31 § 3 mom. och 31 c § 1 mom. i lagförslaget. Man kunde, menar utskottet, med fördel överväga exempelvis följande formulering: "... att av en persons uppförande eller något annat *med fog* kan dras den slutsatsen om att han ...".

Gränskontroller och tullåtgärder

Den föreslagna 10 a § handlar om en polismans rätt att verkställa gränskontroll och utföra tullåtgärder. Regleringen föreslås ske genom en allmän hänvisning till lagen om gränsbevakningsväsendet och tullagen. Denna summariska lösning gör att regleringen blir bristfällig med hänsyn till att en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet skall vara klart avgränsad och exakt. Om lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste befogenheterna i fråga knytas till de uttryckliga bestämmelserna i respektive lagar.

Säkerhetsvisitation

Den föreslagna 22 § tillåter säkerhetsvisitation av personer som deltar i rättegångar eller tillställningar, allmänna sammankomster eller andra offentliga tillställningar som kräver särskilt skydd. En person som anländer till eller vistas i den omedelbara närheten av en sådan tillställning får kroppsvisiteras för att kontrollera att han eller hon inte har med sig föremål eller ämnen som kan användas för att äventyra deltagarnas säkerhet.

Säkerhetsvisitation innebär ett ingrepp i den personliga integritet 6 § 1 mom. regeringsformen garanterar. Enligt 6 § 3 mom. regeringsfor-

men får denna grundläggande rättighet inte kränkas godtyckligt och utan laglig grund.

Med hänsyn till att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna regleras av kraven på klar avgränsning och exakthet är det på det principiella planet skäl att notera att förslaget inte går in på de olika sätten för kontroll av person. Befogenheten bör följaktligen anses omfatta de traditionella formerna av kroppsvisitation som de finns definierade i 5 kap. 9 § tvångsmedelslagen. Befogenheten torde även kunna anses gälla former som med tanke på den personliga integriteten är lindrigare än så, exempelvis kontroll med en metalldetektor eller någon annan teknisk apparat.

Ett väsentligare faktum med tanke på kravet på noga avgränsning och exakthet är att det i fråga om den finska texten bara av motiveringstexten framgår att det i lagtexten inskrivna kriteriet "som förutsätter särskilt skydd" även skall gälla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta syfte framgår inte av den finska lagtexten som den nu är formulerad. Därför måste lagförslaget absolut förtydligas om det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den föreslagna befogenheten kan förankras i grunder som är acceptabla med tanke på komplexet av grundläggande fri- och rättigheter. Befogenheten avser nämligen också att som en grundläggande rättighet trygga den skyddades personliga säkerhet och när det gäller rättegångar garantera att bestämmelserna om rättvis rättegång (RF 16 §) efterföljs (GrUU 2/1999 rd). Därtill har befogenheten vissa beröringspunkter med ostörd församlingsfrihet (RF 10 a §). Den som utövar befogenheten bör därför vederbörligen se till att denna grundläggande rättighet tillgodoses. Proportionalitetskravet ger inte heller anledning till anmärkningar mot förslaget, om bara den konstitutionella anmärkningen visavi kravet på noggrann avgränsning och exakthet blir beaktad.

Utgående från dessa premisser och med beaktande av terminologin i lagen om sammankomster kunde det föreslagna nya 3 mom. i 22 § ges följande skrivning: "För att *trygga säkerheten*

för deltagarna i en rättegång eller (*utesl.*) en (*utesl.*) allmän sammankomst, (*utesl.*) en offentlig tillställning eller en likartad tillställning, som förutsätter särskilt skydd, har en polisman rätt att visitera personer som kommer till eller vistas i närheten av en sådan tillställning och de saker de för med sig för att förvissa sig om att de inte innehar sådana föremål eller ämnen med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras."

Eftersom den föreslagna bestämmelsen hör nära samman med 23 § lagen om sammankomster (se även RP 3/1999 rd) bör den i den sistnämnda lagen ingående visitationsbefogenheten avseende saker lämpligen tas med även i polislagen. Av kompletteringen följer att en liknande precisering även bör göras i 22 § 1 mom. polislagen där ett slags grundläggande regler för säkerhetsvisitation ingår.

Teknisk observation

När polislagen stiftades gjorde utskottet utgående från hemfridsskyddet en bedömning (GrUU 15/1994 rd) av teknisk observation och ansåg då att åtgärden vanligen innebär ett allvarligt intrång i hemfriden än om den behörige själv är närvarande eller om intrånget i hemfriden sker med hans vetskap. Dessa befogenheter i polislagen bör därtill på grund av skyddet för privatlivet och 8 § 2 och 3 mom. regeringsformen också bedömas med hänsyn till hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Regeringen föreslår att rätten till teknisk observation utvidgas för det första till celler och andra lokaler som fångarna förfogar över i straffanstalter. Utvidgningen motsvarar en ändring av 5 a kap. 4 § tvångsmedelslagen, som trädde i kraft tidigare i år (GrUU 12/1998 rd). Därtill får observationsanordningar enligt förslaget placeras i lokaler där teknisk observation är tillåten.

Grundlagsutskottet har tidigare påpekat (till exempel GrUU 12/1998 rd) att teknisk observation innebär ett förhållandevis stort ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt till följd av att åtgärden utförs i smyg och att kriterierna för när teknisk observation skall tillåtas därför bör vara stränga. Förutsättningen för

teknisk observation är enligt 31 § 3 mom. en konkret och specificerad misstanke om brott. Med hänvisning till det ovan sagda anser utskottet det vara på sin plats att kravet på en konkret och specificerad misstanke om brott klart och entydigt skall framgå också av lagtexten.

Den längstgående formen av observation, teknisk avlyssning, är i 31 § 3 mom. bunden till brott högt uppe på straffskalan och därtill till narkotikabrott. Bestämmelserna om optisk övervakning och teknisk spårning i samma moment är inte lika snäva i detta hänseende. Straffskalekravet är kongruent med de allmänna bestämmelserna i 5 a kap. 4 § tvångsmedelslagen. Förslaget har dock inte harmoniserats med andra meningarna i 4 § om de särskilda förutsättningarna för optisk övervakning av fångar. Förslaget måste ändras på denna punkt för att överensstämma med straffskalekraven i tvångsmedelslagen. Dessutom påpekar utskottet att andra meningarna i 31 § 1 mom. är så formulerade att det inte är ostridigt klart att villkorsklausulen i den föregående meningarna "... om observationen kan ge ..." även gäller den. Saken kunde förtydligas i lagtexten exempelvis på följande sätt: "*Under samma förutsättning* får teknisk observation ...". Ändringen respektive förtydligandet måste göras för att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Okonventionella metoder — täckoperation och bevisprovokation genom köp

Lagförslaget ger polismän rätt till okonventionella metoder för att förebygga och reda ut brott, nämligen täckoperation och bevisprovokation genom köp. Täckoperationer kommer enligt den föreslagna 31 a § i fråga vid brottslig verksamhet enligt 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen, det vill säga vid brott där teleavlyssning är tillåten. Med täckoperation avses inhämtande av information och infiltrering under falsk identitet, varvid vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar används eller falska dokument framställs eller används. Bevisprovokation genom köp avser ett av polisen avgivet köpanbud och får enligt 31 b § användas för att förhindra eller avslöja ett häleribrott. Bevisprovokation

genom köp får också användas för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är täckoperation betydelsefullare än bevisprovokation genom köp. Täckoperationsverksamheten bör framför allt bedömas utifrån skyddet för privatliv. I de fall täckoperation även tillåts på platser som omfattas av hemfrid bör dessutom skyddet för hemfrid vägas in när en bedömning görs av om verksamheten kan tillåtas eller inte. Därtill bör såväl täckoperation som bevisprovokation genom köp ställas i relation till bestämmelserna om en rättvis rättegång i 16 § 2 mom. regeringsformen.

Här handlar det om att ge polisen befogenheter att tillgripa helt nya, okonventionella metoder. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna måste nya befogenheter grunda sig på synnerligen vägande skäl. Det bör observeras att befogenheterna skall formuleras så att de inte sträcker sig längre än vad som är nödvändigt på grund av de med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara skälen. Också täckoperationens okonventionella karaktär talar för att det måste finnas vägande skäl för att tillgripa metoden och att befogenheterna skall användas inom ett snävt område.

De okonventionella befogenheterna kan sägas ge polisen rätt att bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. I konstitutionellt hänseende är en sådan tjänsteverksamhet redan i sig relevant med tanke på principen om förvaltningens lagbundenhet i 92 § regeringsformen. Principen kan bland annat anses innebära att en offentlig myndighet inte utan synnerligen vägande skäl och exakt angivna förutsättningar får ges nya befogenheter att utföra uppgifter som annars är straffrättsligt straffbara även om de utförs av en myndighet.

Täckoperationernas räckvidd har i förslaget, het som sig bör, begränsats till särskilt uppräknade grova brott. Erfarenheten visar att dessa brott därtill är sådana att brottsligheten i anknytning härill lätt blir organiserad. Ställt i relation till de grundläggande fri- och rättigheterna kan förhindrande och avslöjande av brott av denna

typ i sig anses vara en godtagbar grund för att gripa in i skyddet för privatlivet, som är en garanterad grundläggande rättighet. När det åter gäller det konstitutionella skyddet för hemfriden räcker det generellt taget att lagförslaget kan anses kräva en konkret och specificerad misstanke om brott för att en täckoperation skall få företas.

När det gäller proportionalitetskravet bör det observeras att bakom rubriceringen "täckoperation" ligger ett synnerligen tungt vägande samhälleligt intresse och att detta intresse också är sammanlänkat med ambitionen att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna för andra människor. I den form täckoperation nu föreslås som en polisbefogenhet står den enligt utskottets mening inte i disproportion till de syften som talar för dess acceptabilitet. Här bör dock framhållas att en täckoperation inte bör inledas om den involverade polismannens säkerhet inte kan garanteras i tillräcklig utsträckning.

För rättstrygghetens vidkommande noterar utskottet att besluten om täckoperation och bevisprovokation genom köp genom förslaget fattas inom polisförvaltningen och att den externa tillsynen över täckoperationsverksamheten begränsar sig till en årlig berättelse från inrikesministeriet till riksdagens justitieombudsman. Å andra sidan borde det åtminstone mot bakgrunden av maktfördelningsbestämmelserna i 2 § regeringsformen separat bedömas om domstolarna i större skala bör bli inkopplade på tillstånden för dylika polisiära åtgärder för att förhindra brott. Det kunde tänkas att om en grupp utanför polisen med adekvat sakkunskap deltog i beslutsprocessen skulle det bidra till att polisen inte alltför ofta tillgrip täckoperation. Innan tågorordningen för beslutsprocessen inom polisförvaltningen slås fast bör det ytterligare övervägas om besluten om täckoperation alltid kunde fattas centraliserat (32 a § 1 mom.) och om åtminstone principbesluten om bevisprovokation genom köp kunde fattas utanför den organisatoriska polisenhet som har hand om fältarbetet (32 a § 2 mom.).

Rättstrygghetsaspekten är relevant framför allt på grund av den grundläggande rättigheten rättvis rättegång. Frågan om en täckoperation el-

ler en bevisprovokation genom köp hållit sig inom lagens ramar eller inte kommer att bedömas vid de rättegångar där uppgifter som fått fram med någondera metoden används som bevis. Det är domstolarnas sak att försäkra sig om att de okonventionella metoderna inte äventyrar rätten till rättvis rättegång. Det kan också bli aktuellt vid en rättegång att ta ställning till om förbudet mot anstiftan i 2 § 3 mom. åtlutts.

Enligt förarbetena till det nämnda lagrummet i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 74 första spalten) hör till rättstrygghetsgarantierna för en rättvis rättegång bland annat de rättigheter den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter särskilt garanterar en person som åtalas för ett brott, såsom rätten att förhöra eller låta förhöra vittnen. Till en rättvis rättegång bör dessutom anses höra att den åtalade eller hans eller hennes försvarare får information och ges tillfälle att uttala sig om allt det på målet inverkan material som kan påverka domen.

Det som framför allt kan avgöra om alla delaktigheter i en rättvis rättegång realiserar eller inte är 44 § polislagen och dess bestämmelser om tystnadsplikt för polisen. Regeringen föreslår inte att denna paragraf skall ändras eftersom den tänkt sig att bestämmelsen ger de polismän som deltagit i en täckoperation eller bevisprovokation genom köp ett fullgott skydd vid rättegång. Veterligen är det rätt sällan polisen hänvisar till tystnadsplikten. Det är dock tänkbart att man i framtiden rutinmässigt hänvisar till tystnadsplikten så snart polisen tagit till täckoperation eller bevisprovokation genom köp. Detta är något som kunde hota den grundläggande rättigheten en rättvis rättegång. Det är därför absolut nödvändigt, menar grundlagsutskottet, att det utreds hur adekvat 44 § polislagen är med tanke på en rättvis rättegång när denna proposition behandlas. Utskottet har också noterat att det är synnerligen oklart om 44 § 1 mom., som den nu är formulerad, över huvud taget gäller uppgifter inhämtade under en täckoperation eller vid bevisprovokation genom köp och därmed är adekvat med tanke på den tystnadsplikt som odiskutabelt hör samman med okonventionella metoder.

Specialbestämmelsen i 31 a § 1 mom. bör bedömas utifrån skyddet för hemfriden. Enligt momentet är täckoperationer tillåtna i bostäder om tillträdet eller vistelsen sker under medverkan av den som använder bostaden. Av propositionsmotiveringen framgår att alla uttalade eller tysta viljeyttringar, utgående från vilka det kan tolkas som att personen har godkänt tillträdet eller vistelsen i bostaden är nog för att uppfylla kriteriet "medverkan". Av konstitutionella skäl är det dock enligt utskottet nödvändigt att skilja mellan om det varit den som använder bostaden eller en polisman kamouflerad exempelvis till fuktkontrollör eller rörmokare som varit den avgjort aktivaste när det gällt tillträde till bostaden. Utskottet menar att fall av det sistnämnda slaget inte kan anses godtagbara med hänsyn till det grundlagsfästa skyddet för hemfriden. Med denna tolkning påverkar bestämmelsen inte lagstiftningsordningen för lagförslaget, även om det vore önskvärt att skillnaden kan utläsas ur själva paragraftexten.

Teleövervakning

Den föreslagna 31 c § ger en polisman rätt till teleövervakning, om det på grund av en persons uttalanden, hotelser, uppträdande eller annars finns skäl att misstänka att han kommer att göra sig skyldig till något av de brott som avses i momentet. Brottskategorierna är dels straffskalebundna, dels uttryckta som brottstyp eller brottsrubrik. Rätt till teleövervakning föreligger också när övervakningen är nödvändig för att avvärja omedelbar fara som hotar liv eller hälsa.

Bestämmelserna om teleövervakning bör bedömas utifrån det grundlagsfästa skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Enligt 8 § 2 mom. regeringsformen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. I 3 mom. bestäms att det genom lag kan stadgas om sådana inskränkningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bland annat vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden.

Teleövervakning innebär inte rätt att bryta hemligheten när det gäller själva meddelandein-

nehållet genom avlyssning och bandning utan det handlar om att få fram identifieringsuppgifter för teledelanden eller stängning av teleanslutningar eller teleterminalutrustning. Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 7/1997 rd) att identifieringsuppgifterna om telefonsamtal i sig gäller förtroliga meddelanden, men när de yppas är det inte i egentlig mening fråga om att hemligheten i meddelandena åsidosätts och att man på denna punkt följaktligen rör sig utanför kärnan i den grundläggande rättigheten i fråga.

Kriteriet för rätt till teleövervakning är enligt 31 c § 1 mom. att det föreligger en konkret och specificerad misstanke om brott. Med hänvisning till det tidigare sagda finner utskottet det vara på sin plats att kravet på en konkret och specificerad misstanke om brott klart och med likalydande formulering uttrycks också i lagtexten. När momentet omformuleras bör det observeras att förutsättningarna i början av momentet även skall äga tillämpning på den senare delen av momentet.

Det föreslagna 2 mom. avser situationer där teleövervakning är nödvändig för att avvärja en omedelbar fara som hotar liv eller hälsa. Villkoren för övervakningen relaterar till skyddet av den fri- och rättighet som garanteras i 6 § 1 mom. regeringsformen. Här handlar det enligt utskottets uppfattning om ett sådant särskilt tungt och godtagbart samhälleligt intresse, som, för att kunna tillgodoses, tillåter att intresset att skydda identifieringsuppgifter om teledelanden, alltså ett skydd som inte ingår i kärnan för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, åsidosätts inom komplexet av grundläggande fri- och rättigheter. Paragrafens 2 mom. påverkar följaktligen inte lagstiftningsordningen.

Polisförordnanden

Enligt den föreslagna 52 § kan inrikesministeriet genom polisförordnande begränsa trafik eller vistelse inom ett bestämt område eller förbjuda att föremål eller ämnen tas med dit. Kriteriet är att begränsningen eller förbudet behövs för att trygga en synnerligen viktig verksamhet inom området eller för att trygga egendom eller skydda människor. Den som bryter mot förbudet el-

ler begränsningen kan dömas till böter om inte något annat bestäms om brott mot dem i någon annan lag.

Ett polisförordnande innebär rätt att begränsa rörelsefriheten. Därtill har förslaget en viss konstitutionell betydelse med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 6 a § regeringsformen.

Ett relevant faktum med tanke på den senare omständigheten är att straffet klart grundar sig på polislagen och inte på själva polisförordnandet och att förordnandet skall publiceras i författningssamlingen. Att området för polisförordnanden är mycket vagt preciserat i förslaget är dock en besvärligare fråga då man utgår från att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara noga avgränsade och exakta. Uttrycket "ett bestämt område" kan avse vilket geografiskt avgränsbart område som helst och är i ett sådant här sammanhang alltför diffust för att duga som regleringsnorm. Av propositionsmotiveringen framgår emellertid att bestämmelsen främst är tänkt att tillämpas på vissa anläggningar, där verksamheten dikteras av accentuerade säkerhetskrav samt andra farliga områden. Om förslaget på lagnivå begränsas på detta sätt föreligger det enligt utskottets åsikt inga konstitutionella problem. Följaktligen bör 52 § 1 mom. preciseras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Andra frågor

Utskottet påpekar med anledning av den föreslagna 11 § att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna även skyddar minderåriga. Förslaget ger anledning att lyfta fram 5 § 3 mom. regeringsformen. Dessa omständigheter bidrar till att den föreslagna nya bestämmelsen gällande barn kommer att tillämpas återhållsamt. Bestämmelsen måste dock tillgripas när det med fog kan antas att en person under 18 år kan bli utsatt för fara enligt 1 mom. om polisen friger honom eller henne.

Bestämmelsen i den föreslagna 18 § om avspärrande av en plats eller ett område bör bedömas utifrån skyddet för rörelsefrihet och hemfrid. Regeln innebär en så liten begränsning av

rörelsefriheten att frågan är irrelevant ur konstitutionell synvinkel. När det sedan gäller bestämmelserna om skydd för hemfriden räcker det att den polisiära åtgärden i fråga enligt grundlagen får sättas in mot en person som åtnjuter hemfrid bara "för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas".

Lagförslaget ger på ett antal punkter (31 a § 3 mom., 31 b § 3 mom. och 54 §) inrikesministeriet befogenheter att meddela närmare bestämmelser om olika saker, bl.a. om okonventionella fullmakter för polisen. Mot bakgrunden av de vedertagna uppfattningarna om delegering av lagstiftande makt är det helt klart att det inte kan överföras på ministeriet att fastställa grunderna för dessa befogenheter. Den regleringsmakt förslaget ger ministeriet bör därför förstås så att regleringen bara gäller tekniska detaljer med effekter inom polisförvaltningen och inte i relation till enskilda. När det i motiveringen hänvisas till ett eventuellt sekretessbehov visavi bestämmelserna, bör det observeras att sekretessen också i dessa fall bör grunda sig direkt på lag.

På många ställen i lagförslaget (31 a § 3 mom., 31 b § 3 mom., 32 a §, 33 § 3 mom., 52 § och 54 §) anges det behöriga ministeriet med ut-

trycket "vederbörande ministerium". Samtidigt som 1998 års riksdag godkände grundlagsreformen att vila godkände den ett uttalande (RSv 262/1998 rd), där det förutsätts att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriets namn och inte genom det ovan nämnda oklara begreppet. I enlighet med detta färskas ställningstagande från riksdagen anser utskottet att de berörda ställena i lagförslaget bör preciseras genom att inrikesministeriet skrivs ut i dem.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar om 10 a §, nya 3 mom. i 22 §, 31 § 1 och 3 mom., andra meningen i 31 a § 1 mom. samt 52 § 1 mom. beaktas på lämpligt sätt och att det ges garantier för att 44 § polislagen inte kommer att utgöra hinder för en rättvis rättegång (RF 16 § 2 mom.).

Helsingfors den 12 oktober 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tarja Filatov /sd
Klaus Hellberg /sd
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Hannes Manninen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
suppl. Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

AVVIKANDE ÅSIKT

Motivering

Med avvikelse från utskottsmajoritetens ståndpunkt vill jag som min egen åsikt framföra följande:

Om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna förbättras på lång sikt, utgår utskottsmajoriteten, som jag ser det, från felaktiga premisser i sin tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller utvidgningen av polisens befogenheter. Vissa sakkunniga gav uttryck för farhågan att grundlagsutskottet nu håller på att härleda en generell säkerhetsklausul ur den bestämmelse som gör personlig säkerhet till en grundläggande rättighet, en farhåga som ser ut att besannas. Om utskottet inte snabbt lägger om kursen finns det risk för att en säkerhetsklausul av detta slag blir en super-rättighet, som i framtiden ger rätt att gripa in i vilken fri- eller rättighet som helst bara man hänvisar till den. Tolkningen kan inte baseras på sådana premisser.

Flera av de experter utskottet hörde framhöll, direkt eller indirekt, att om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna fortfarande skall vara reellt, krävs det så gott som undantagslöst att *ett tillräckligt tungt vägande samhälleligt behov* alltid förstås som en *absolut förutsättning* för en begränsning, men att ett "starkt intresse" — som polislagens syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga brott — knappast *någonsin ensamt räcker till* som grund för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet (skyddsnormerna för personlig integritet och privatliv i 6 och 8 § RF samt rätten till rättsvis rättegång i 16 § RF).

Därtill drog vissa sakkunniga upp en avsevärt skarpare linje mellan "förebyggande av brott" och "utredning av brott" än utskottet i sitt utlåtande när det gäller inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna till följd av polisens agerande. När man talar om brottsutredningsbefogenheter är det bara den senare grunden som 8 § 3 mom. regeringsformen bokstavligen godkänner som grund för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Utskottsmajoriteten tillmäter inte skillnaden någon större relevans i sin motivering och följaktligen finns det enligt utskottet ingenting i finländarnas övriga fri- och rättigheter som skulle kunna generera några nämnvärda inskränkningar i polisens spaningsverksamhet ("förebyggande av brott"). Om grundlagsutskottet anammar denna linje som en permanent "mellannorm", tappar de nya grundläggande fri- och rättigheter som garanterar individens frihet sin betydelse — i relation till polisens tilltagande behov av större befogenheter — som grund för inskränkningar. Som jag ser det strider en sådan trend mot den målsättning som kommer till uttryck i förarbetet till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

På några undantag när kritiserade de hörda experterna skarpt förslaget för att det överlåter åt polisorganisationen och ingen annan att initiera täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Riksdagens justitieombudsmans möjlighet till efterkontroll ansåg de inte vara nog. Ett bättre alternativ ansågs av många experter vara att en domstol ges rätt att besluta om när dessa befogenheter får tillgripas enligt mönster från tvångsmedelslagen och teleavlyssningen och teleövervakningen. Denna ståndpunkt blev dock inte utskottets ståndpunkt. Jag föreslog att utskottet i sitt utlåtande hade förutsatt att beslutet om dessa befogenheter fattas av domstol som i fråga om teleavlyssning och teleövervakning.

Avvikande åsikt

Med anledning av det ovan sagda föreslår jag

*att förvaltningsutskottet beaktar mina
synpunkter ovan.*

Helsingfors den 12 oktober 1999

Veijo Puhjo /vänt

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2000 rd**Regeringens proposition med förslag till lag om
ändring av polislagen*****Till förvaltningsutskottet*****INLEDNING*****Remiss***

Riksdagen remitterade den 1 september 1999 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen (RP 34/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- polisöverinspektör Jorma Vuorio och överinspektör Harri Sarvanto, inrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet
- riksdagens biträdande justitieombudsman Jaakko Jonkka
- kanslichef Klaus Helminen, Justitiekanslersämbetet
- hovrättsrådet Juha Paimela, Helsingfors hovrätt
- tingsdomare Pekka Aaltonen, tingsrätten i Åbo
- statsåklagare Jarmo Rautakoski, Riksåklagarämbetet
- forskningsdirektör Kauko Aromaa, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- kriminalkommissarie Thomas Elfgrén, centralkriminalpolisen
- kriminalöverkommissarie Jouko Salo och överkommissarie Jari Aarnio, polisinsättningen i Helsingfors härad
- förvaltningschef Hannu Taiha, Polisyrkeshögskolan
- förvaltningschef Antero Rytkölä, Polisskolan

- ordföranden, advokat Matti Wuori, Jurister för de mänskliga rättigheterna rf
- advokat Aarno Arvela, Finlands Advokatförbund
- ordföranden, polischef Tapani Tiilikainen, Suomen Nimismiesyhdistys ry
- ledande häradsåklagaren Kari Ranta, Suomen Syyttäjähdistys ry
- specialforskare Anne Alvesalo
- professor Pekka Koskinen
- kriminalöverkommissarie Torsti Koskinen
- professor Raimo Lahti
- professor Juha Lappalainen
- professor Ari-Matti Nuutila
- professor Martin Scheinin
- professor Terttu Utriainen
- professor Pekka Viljanen
- advokat Pertti Virolainen.

Samband med andra handlingar

Utskottet har delvis samtidigt med denna proposition behandlat regeringens proposition med förslag till revidering av straffbestämmelserna om kränkning av integritet och frid samt om ärekränkning (RP 184/1999 rd). De formuleringar av straffbestämmelserna som där föreslås har följts också vid beredningen av de föreliggande ändringsförslagen i polislagen. Riksdagen har numera godkänt lagförslaget i regeringens proposition RP 184/1999 rd utifrån lagutskottets betänkande (LaUB 6/2000 rd).

Utskottet har haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av polislagen (GrUU 5/1999 rd — RP 34/1999 rd) och advo-

kat Markku Fredmans utlåtande till grundlagsutskottet.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polislagen kompletteras med bestämmelser om okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder. De nya metoderna är täckoperation och bevisprovokation genom köp.

I propositionen ingår vidare bestämmelser om säkerhetsvisitation för att skydda rättegångar och andra tillställningar som kräver särskilt skydd. Också polisens rätt att få identifieringsuppgifter om telemeddelanden och att utföra teknisk observation föreslås bli utvidgad. Dessutom preciseras bestämmelserna om handräckning.

Med målet att genomföra reciprocitetsprincipen skall lagstiftningen i Finland i nödvändig omfattning samordnas med gällande lagstiftning eller praxis i de övriga europeiska staterna och i en del andra länder.

Genom bestämmelserna om täckoperation och bevisprovokation genom köp får polisen nya på lagnivå reglerade brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder för att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet. Lagen föreslås

innehålla definitioner på begreppen bevisprovokation genom köp och täckoperation samt bestämmelser om villkoren för att utöva befogenheter, beslutsförfarandet och rättsskyddsmedel.

Polisen föreslås få rätt att inhämta teleidentifieringsuppgift om det är fråga om omedelbar risk för liv eller hälsa eller ett grovt brott enligt lagen. Teleidentifieringsuppgifter skall kunna inhämtas genom beslut av en polisman som tillhör befälet. Åtgärden skall dock alltid vara förknippad med direkt och obligatorisk efterhandskontroll i domstol.

För att bestämmelserna om teknisk observation skall kunna korrigeras föreslås att anordningar för teknisk observation med avvikelse från gällande bestämmelser skall kunna placeras ut också i den lokal som observeras. Rätten till observation skall fortfarande inte gälla bostäder som används för stadigvarande boende, eftersom de hör till kärnområdet för hemfriden.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft ungefär en månad efter att den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Avgränsning av utlåtandet

Lagutskottet har i enlighet med sin behörighet koncentrerat behandlingen på en bedömning av de föreslagna nya bestämmelserna om polisens befogenheter och hur de förhåller sig till strafflagen, tvångsmedelslagen och straffprocesslagstiftningen.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 5/1999 rd kommit till att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt bland annat att 44 § polislagen inte kommer att utgöra hinder för en rättvis rättegång. Lagstiftningen om rättegångsförfarandet hör till lagutskottets behörighet och därför anför utskottet sin

uppfattning om de krav som kan ställas på en rättvis rättegång.

Vidare har utskottet försökt samordna de föreslagna bestämmelserna med

1) de nya straffbestämmelserna i 24 kap. strafflagen om integritet, frid och ärekränkning och

2) lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999).

Lagutskottets utgångspunkter

De nya befogenheterna motiveras framför allt med behovet av effektivare bekämpning av grov organiserad brottslighet samt internationellt samarbete och harmonisering av de lagfästa befogenheterna i olika länder. Inte minst den friare

rörligheten för personer och varor och det faktum att brottsligheten har internationaliserats och blivit mera professionell ökar behovet av effektivare brottsbekämpning. Täckoperationer och bevisprovokation genom köp förekommer i flertalet medlemsländer i Europeiska unionen.

Lagutskottet har tidigare ställt sig ytterst reserverat till infiltrering och täckoperationer (bl.a. LaUU 16/1996 rd — U 38/1996 rd). Metoderna har ansetts effektiva i övervaknings- och utredningssyfte, men användningen är förknippad med principiella problem som inte är förenliga med traditionell finsk rättsuppfattning.

Under behandlingen av propositionen har lagutskottet hört ett stort antal sakkunniga på olika områden och fört en lång principdiskussion om täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Utskottet anser att propositionen är behövlig till de delar utskottet har behandlat den och tillstyrker lagförslaget i propositionen till den del det hänför sig till utskottets behörighet men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Narkotikaproblemet

Okonventionella metoder för brottsbekämpning och brottsutredning motiveras med behovet av effektivare polisarbete för att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet. De nya metoderna — täckoperationer och bevisprovokation genom köp — föreslås bli tillämpade vid bekämpning och utredning av allvarligare brott. Användningen av dessa metoder har inte inskränkts till narkotikabrott, trots att regeringen i sin motivering koncentrerar sig på en effektivare bekämpning av just denna brottslighet.

Narkotikabrottsligheten är det mest brännande problemet inom kriminalpolitiken just nu. Det totala antalet polisbokförda narkotikabrott uppgick 1980 till ca 1 000 och 1999 enligt förhandsuppgift till ca 12 000.¹ Merparten av de polisbokförda narkotikabrotten består av an-

vändning och innehav av narkotika. Andra faktorer som pekar på en stigande trend för narkotikabrott är mängderna beslagtagna narkotika och i ytterlighetsfall narkotikadöd och HIV-smitta vid intravenöst bruk av narkotika.

Det är typiskt för narkotikabrott att de i stor utsträckning avslöjas bara tack vare myndigheternas, främst polisens åtgärder. Därmed har uppenbarade narkotikabrott en hög uppklärningsprocent, till exempel 95 procent 1997. Myndigheternas riktade resurser och nya bekämpnings- och utredningsmetoder gör att allt fler brott kommer att uppdagas i framtiden.

Förekomsten av narkotikabruk och latent brottslighet har utretts genom en lång rad enkäter bland skolelever, beväringar och vuxna samt med hjälp av räkningar av antalet rusmedelsfall som verkställts inom social- och hälsovården. Metoderna har kompletterats med sammanställningar av data ur olika myndighetsregister. I en undersökning om ungdomsbrottslighet från 1998 uppgav 7 procent av de berörda skoleleverna i åldern 15—16 år att de använt eller prövat på cannabis minst en gång under det gångna året. År 1998 uppgav 18,6 procent av de berörda beväringarna att de prövat på narkotika någon gång. Utifrån data ur olika register uppskattades antalet användare av tung narkotika i hela landet 1997 till 9 400—14 700.

Det är nödvändigt med straffrättsliga metoder för att bekämpa narkotika. Men de är inte tillräckliga eller primära i strävan att minska narkotikabruket. I det förebyggande arbetet och behandlingen står de pedagogiska och social- och hälsovårdspolitiska metoderna i centrum. Detta framgår också av strafflagen, som tillmäter vården en så stor betydelse att den medger åtgärdseftergift om den som gjort sig skyldig till ett brott förbinder sig att genomgå vård.

Okonventionella brottsbekämpnings- och utredningsmetoder

I Finland har polisen tillämpat okonventionella metoder trots att det inte finns bestämmelser om dem. Till exempel polisens traditionella brottsspaning regleras inte uttömmande genom vare

¹ Den statistiska enheten i polisstatistiken är ett brott, inte förövaren av ett brott. Statistiken har påverkats bl.a. av revideringen av straffbestämmelserna beträffande narkotikabrott och konkurrensbestämmelserna om brott under 1990-talet.

sig de nuvarande eller tilltänkta nya bestämmelserna i 3 kap. polislagen.

Att täckoperationer och bevisprovokation genom köp karakteriseras som okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder avspeglar en allmänt reserverad hållning till dem. Täckoperationer och bevisprovokation genom köp är förknippade med vissa principiella, juridiska och praktiska frågor. Det har framhållits att de kommer att förändra den gällande poliskulturen och medborgarnas uppfattning om polisen. Det är inte alldeles enkelt att exakt formulera och systematisera författningarna. De är jämförelsevis öppna och avses bli preciserade genom regler på förordningsnivå och ministerieföreskrifter. De svåra juridiska problem som knyter an till täckoperationer och bevisprovokation genom köp i praktiken har klart lagts fram i propositionens motivering.

Det bereder vissa rättssystematiska problem att bestämmelserna föreslås bli inplacerade i polislagen, som koncentrerat reglerar de åtgärder som får tillgripas vid brottsbekämpning. Enligt propositionens motivering kan täckoperationer och bevisprovokation genom köp dock sträcka sig längre än enbart till brottsbekämpning, till utredning och förundersökning av brott, som det finns bestämmelser om i förundersökningslagen och tvångsmedelslagen.

Propositionen fäster inte särskild uppmärksamhet vid att det aktuella skrivsättet innebär att den systematik som hittills varit gällande kommer att förändras i polislagen och tvångsmedelslagen.

Bestämmelserna om teleövervakning, teleavlyssning och teknisk observation i polislagen hänför sig till brottsbekämpning. I dem används konsekvent orden "för avvärjande eller utredning av brott". I motsvarande bestämmelser i tvångsmedelslagen används uttrycket "för utredning av brott", som anger inom vilket område de tillämpas, nämligen brottsutredning. Nu föreslås bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp enligt motiveringen — alltså inte bara när det gäller brottsbekämpning utan också brottsutredning — till alla delar bli intagna i polislagen. Propositionen innehåller

inte heller någon bedömning av hur de nya brottsutredningsmetoderna inverkar på frågan om rättvis rättegång. Den sistnämnda frågan lyfts fram också i grundlagsutskottets utlåtande.

Enligt vad lagutskottet har erfarit kommer täckoperationer och bevisprovokation genom köp i första hand att användas för att inhämta information om kriminella planer. I det fallet är ändamålet inte att använda informationen som bevis utan att rikta polisverksamheten. I praktiken går det dock inte att undvika att brottsbekämpning med okonventionella metoder ger bevis också på redan begångna brott. Hela regelkomplexet kan göras klart och tydligt om bestämmelserna trots detta koncentreras till polislagen. Utskottet godkänner denna utredning och alltså även förslaget att placera bestämmelserna i polislagen.

I paragraftexten måste villkoren för täckoperationer och bevisprovokation genom köp i alla fall preciseras med att dessa metoder också används för utredning av brott. Vidare är det för undvikande av misstag på grund av skillnaderna i systematiken nödvändigt att komplettera tvångsmedelslagen med en hänvisningsbestämmelse om att bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp i polislagen också omfattar brottsutredning. Vad gäller betydelsen av täckoperationer och bevisprovokation genom köp för en rättvis rättegång hänvisar utskottet till det som anförs längre fram.

Premisserna för täckoperationer och bevisprovokation genom köp

Täckoperationer kunde tillgripas för att avvärja och utreda sådana brott som i förundersökningsfasen medger teleavlyssning enligt 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen. Med hänsyn till täckoperationernas natur är det motiverat att de tillåts bara i samband med de grövsta, i lagen specificerade brotten. Dessa är organiserade till sin natur. Med tanke på regleringen och inriktningen av täckoperationerna ser utskottet det dock som angeläget att också utredningen av brott nämns i bestämmelsen.

Enligt förslaget kan bevisprovokation genom köp tillgripas för att avvärja eller avslöja bland

annat sådana brott för vilka fängelse i minst två år är det lagfästa strängaste straffet. Villkoren för bevisprovokation genom köp är förhållandevis flexibla. Utskottet uppmärksammar att bestämmelsen om betingelserna medger att bevisprovokation genom köp tillämpas i betydligt större omfattning än bara för att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet, vilket de nya befogenheterna har motiverats med.

Vid okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder bör proportionalitetsprincipen i 1 kap. 2 § 2 mom. polislagen följas. Där sägs att metoderna och den skada de medför skall stå i ett rimligt förhållande till ändamålet. Utskottet understryker här, precis som tidigare i samband med polislagen (LaUU 10/1994 rd — RP 57/1994 rd), att det är viktigt att följa proportionalitetsprincipen. Den kan begränsa möjligheterna att tillgripa bevisprovokation genom köp när det misstänkta brottet är obetydligt, även om det lagfästa maximistraffet är fängelse i minst två år. Detta kan vara fallet till exempel om brottet gäller användning och innehav av narkotika, som vanligtvis leder till bötesstraff.

Förundersökning och rättvis rättegång

Grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om det ges garantier för att 44 § polislagen inte kommer att utgöra hinder för en rättvis rättegång. Denna paragraf, som innehåller särskilda bestämmelser om rätt för polisen att förtiga uppgifter, föreslås inte bli ändrad i detta sammanhang. Grundlagsutskottets ställningstagande utgår från förmodandet att polisen vid täckoperationer eller bevisprovokation genom köp schematiskt kan börja åberopa rätten att förtiga uppgifter enligt paragrafen, vilket i sin tur kan äventyra den grundläggande rättigheten till en rättvis rättegång.

Den i 21 § grundlagen tryggade rätten till en rättvis rättegång får sitt innehåll främst genom artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Där sägs att var och en som har anklagats för ett brott har rätt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom och för egen räkning få vitt-

nen inkallade och förhörda under samma förhållanden som de vittnen som åberopas mot honom (s.k. krav på likvärda vapen). Denna bestämmelse har ansetts betyda att rättvisan a priori förutsätter en omedelbar procedur: allt bevismaterial bör i princip läggas fram vid en offentlig förhandling i den åtalades närvaro.

På grund bland annat av den organiserade brottsligheten har det under de senaste åren varit nödvändigt att ta upp problematiken kring skydd för vittnen både inom Europarådet och inom Europeiska unionen. Europarådets ministerkommitté lämnade 1997 en rekommendation om hur det skall säkerställas att ett vittne kan avge sitt vittnesmål fritt och utan skrämseltaktik, men med tillbörlig hänsyn till den åtalades rättigheter för sitt försvar. Europeiska unionens råd har i sin tur avgett två resolutioner: En resolution 1995 om skydd för vittnen i samband med insatser mot internationellt organiserad brottslighet och en resolution 1996 om personer som samarbetar med rättsmyndigheterna för att bekämpa internationellt organiserad brottslighet. Gemensamt för dessa rekommendationer är att det enligt allmänna principer bör säkerställas genom tillbörliga lagliga och praktiska åtgärder att ett vittne kan avge sitt vittnesmål fritt och utan skrämseltaktik. De rättigheter som den åtalades försvar har får inte glömmas bort men det måste ordnas med skydd för vittnen före rättegången, under rättegången och/eller efter den. Hot mot vittnen bör göras straffbart enligt lag. Vittnen bör uppmuntras att tala om för myndigheterna vad de vet om brotten. Det måste göras möjligt för vittnena att lämna sina uppgifter på ett sätt som i högre grad förebygger hot från den åtalades sida. Det kan till exempel ordnas möjlighet att avge vittnesmål i ett annat rum än där den egentliga rättegången äger rum. Den personal som har att göra med kriminalrättegångar måste få utbildning i vittnesskyddsfrågor. Vidare föreslås följande metoder för övervägande:

- de vittnesbörd som avlagts vid förundersökningen tas upp med audiovisuella metoder,
- de vittnesbörd som avlagts vid den officiella förundersökningen används som bevis

vid domstolarna, om det inte är möjligt att höra ett vittne i rätten eller om det faktum att vittnet avlägger vittnesmål i rätten kan innebära en stor och verklig risk för hans eller hennes säkerhet eller liv. Risker kan gälla inte bara vittnet självt, utan också vittnets släktingar och andra närstående personer,

- vittnets identitet avslöjas så sent som möjligt under processens lopp eller också avslöjas bara valda uppgifter om vittnets identitet,
- massmediernas och allmänhetens närvaro vid rättegången begränsas.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har på senare tid kommit med ett antal avgöranden om domar i brottmål som har byggt på anonym bevisning. Gemensamt för dessa avgöranden från domstolen för de mänskliga rättigheterna förefaller att vara att konventionen om de mänskliga rättigheterna inte anses ha blivit kränkt för att en anonym vittnesutsaga har använts, om den klagande själv haft möjlighet att ställa frågor till vittnet i något sammanhang, till exempel vid förundersökningen, eller när en fällande dom har grundat sig också på någon annan betydelsefull bevisning. En fällande dom får således inte helt eller ens i avgörande delar grundas på uttalanden från anonyma vittnen.

Bestämmelsen om rätten att förtiga uppgifter i 44 § polislagen tjänar två legitima, om än sinsemellan motstridiga syften. Å ena sidan avser den att skydda den som lämnat uppgifter till polisen (s.k. informatörer eller tjallare) och att värna polisens taktiska och tekniska metoder. Å andra sidan måste den åtalade ha rätt att lägga fram bevis för under vilka förhållanden ett påstått brott har begåtts. Detta kan vara särskilt motiverat i fall av bevisprovokation genom köp. Regeringen framhåller också i sin motivering att bevisprovokation genom köp kan inverka på säljarens fiktiva skyldighet eller på att han inte blir dömd. Grundlagsutskottet anser det ytterst oklart om paragrafens 1 mom. över huvud taget kan användas för att hemlighålla uppgifter som inhämtats genom täckoperationer och bevisprovokation genom köp.

Utifrån erhållen utredning menar lagutskottet att paragrafen som sådan inte kan tillämpas vare sig på förundersökning eller rättegångar. Den åtalade måste i vanliga fall ha vetskap om att en okonventionell metod har tillämpats för att utreda brottet. I annat fall tvingas den åtalade till ett slags "skuggboxning". Det faktum att polisen har tillämpat bevisprovokation genom köp eller täckoperationer för att utreda brottet får således inte hemlighållas. Det är en sak för sig i hur stor omfattning polisen är skyldig att avslöja sin verksamhet, dvs. vad som räknas till taktiska och tekniska metoder som får hemlighållas med stöd av 44 § 1 mom. polislagen och vem som är skyldig att vittna i en sak.

För att rätta till detta föreslår utskottet att både bestämmelserna om förundersökning och 44 § polislagen kompletteras.

I 40 § förundersökningslagen finns bestämmelser om att ett förundersökningsprotokoll skall sättas upp. Paragrafen preciseras av 20 § förordningen om förundersökning, där det sägs att sådana uppgifter om tvångsmedel som använts vid förundersökningen och som behövs vid åtalsprövningen och rättegången skall antecknas i förundersökningsprotokollet. Det är inte självklart att bestämmelsen på grund av alla de ändringar som gjorts i polislagen också anses omfatta täckoperationer och bevisprovokation genom köp. En anteckning om dem är dock nödvändig om uppgifter som inhämtats genom täckoperation eller bevisprovokation genom köp kommer att användas som bevis. Därför anser utskottet att också förordningen om förundersökning absolut måste kompletteras i detta sammanhang. Om utskottets förslag ovan om en hänvisning till bestämmelserna i polislagen om brottsutredning, täckoperationer och bevisprovokation genom köp tas in i tvångsmedelslagen, kan 20 § förordningen om förundersökning med stöd av hänvisningsbestämmelsen kompletteras så

att paragrafen anger en uttrycklig skyldighet att anteckna för åtalsprövningen och rättegången behövliga uppgifter i förundersökningsprotokollet om täckoperation eller bevisprovokation genom köp har använts i utredningen.

Vid utredningen och rättegången är det i samband med täckoperationer och bevisprovokation genom köp nödvändigt att se till:

- att de praktiska arrangemangen för täckoperationer och bevisprovokation genom köp fungerar i konkreta fall och
- att den polismans identitet som opererat under täckmantel eller som falsk köpare hemlighålls för att skydda honom själv och hans närmaste.

För att detta skall kunna beaktas föreslår utskottet att 44 § polislagen kompletteras med nya bestämmelser om rätt att tåga för polisen i anknytning till bevisprovokation genom köp och täckoperationer. Längre fram under detaljmotiveringen läggs en exaktare formulering av 44 § fram.

Lagutskottet har den uppfattningen att de föreslagna ändringarna räcker till för att garantera en rättvis rättegång när okonventionella brottsutredningsmetoder har använts för att utreda ett brott. Det vilar på domstolens ansvar att se till att rättegången i varje enskilt fall är rättvis. I mål med oklar bevisning skall åtalet förkastas.

I de fall som det här är fråga om vore det ofta mycket lättare att garantera en rättvis rättegång, om det var möjligt att använda anonym bevisning i Finland, så som är fallet i många andra länder. Lagutskottet påskyndar än en gång en lagstiftning om vittnesskydd.

Stegvis ökade befogenheter

I samband med en översyn av polislagen 1995 utökades polisens befogenheter med teknisk övervakning och teknisk observation för att förebygga brott och inhämta information. Samtidigt ändrades tvångsmedelslagen såtillvida att teleavlyssning och teleövervakning kan tillämpas vid förundersökningen av brott utöver teknisk övervakning och teknisk observation. Genom en ändring i tvångsmedelslagen i juni 1999 tilläts teknisk avlyssning och optisk övervakning för att förbättra narkotikakontrollen i fängelserna.

Myndigheterna kommer förmodligen att få ännu större befogenheter när det gäller bekämpning och förundersökning av brott. Justitieministeriets arbetsgrupp för översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagen föreslog i sitt

betänkande i fjol bland annat att befogenheterna för teleavlyssning skall utvidgas till brott som har att göra med grovt sexuellt utnyttjande av barn, grov skadegörelse och ekonomisk brottslighet i affärs- eller yrkesverksamhet. Teknisk avlyssning föreslås omfatta även rum för stadigvarande boende.

Under behandlingen i utskottet har det klart framgått att en utvidgning av befogenheterna i flera etapper och oklarheterna i bestämmelserna gör det svårt att bedöma propositionen och att få en samlad uppfattning om befogenheterna. Det har dock varit och är förmodligen fortfarande nödvändigt att se över lagstiftningen stegvis i snabb takt med hänsyn till brottslighetens förändrade karaktär och de snabba och oförutsedda förändringarna i polisens verksamhetsbetingelser. Det är inte motiverat att utvidga befogenheterna på förhand, innan de har visat sig behövliga.

Utskottet anser att det primära är att utnyttja existerande befogenheter effektivare hellre än att bevilja nya befogenheter. Det är möjligt att förbättra brottsbekämpningen och brottsutredningen genom effektivare utnyttjande av nuvarande befogenheter och resurser samt tillgängliga uppgifter. Genom närmare samarbete med nationella myndigheter, som tullen, gränsbevakningen och skattemyndigheterna, och myndigheterna i andra länder kan polisen uppnå ett bättre resultat.

Övervakningen av täckoperationer

Regeringen föreslår att övervakningen av täckoperationer i efterhand skall ordnas på samma sätt som teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning i tvångsmedelslagen. Täckoperationer skall övervakas av riksdagens justieombudsman, som skall få en berättelse om användningen av täckoperationer från inrikesministeriet.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk observation (RP 22/1994 rd) föreslogs att statsrådet årligen skall lämna en berättelse till riksdagen om användningen av tvångsmedel. Grundlagsutskottet ansåg att en berättel-

se inte var en lämplig form för övervakning av straffprocessuella tvångsmedel utan menade att övervakningen hörde till de högsta lagvaktarna (GrUU 8/1994 rd). Riksdagen godkände det nuvarande övervakningssystemet utifrån lagutskottets betänkande (LaUB 24/1994 rd).

Riksdagens justitieombudsman har i sina berättelser bedömt innehållet i inrikesministeriets berättelser och sina egna möjligheter att övervaka användningen av tvångsmedel utifrån givna uppgifter. Också grundlagsutskottet har i flera repriser och lagutskottet en gång, i sitt utlåtande om berättelsen för 1995, kommit med en kritisk bedömning av justitieombudsmannens möjligheter att fullgöra sin övervakande uppgift, med hänsyn till att uppgifterna från inrikesministeriet har varit synnerligen summariska och närmast att förlikna vid statistik.

Riksdagens biträdande justitieombudsman hävdar att det har visat sig svårt att göra ministeriets utredning om användningen av tele-tvångsmedel så konkret att den möjliggör relevanta slutsatser med tanke på laglighetsövervakningen.

Utskottet har poängterat att det bör ses till att vi har fungerande rättsskyddsmedel samtidigt som vi utvidgar sådana befogenheter som inskränker medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Med hänvisning till grundlagsutskottets och lagutskottets tidigare ställningstaganden och till erhållen utredning menar lagutskottet att det nuvarande övervakningsförfarandet inte motsvarar det som riksdagen avsåg när den godkände det. Hänvisande till biträdande justitieombudsmannens bedömning av möjligheterna till övervakning i efterhand framhåller utskottet att det kan behövas en särskild utredning om övervakningens effektivitet och funktion. Vidare kan det vara skäl att utreda vilken roll tele-tvångsmedlen, teknisk övervakning och teknisk observation spelar vid bekämpande och utredning av brott. Uppgiften att utvärdera och utreda frågan kunde anförtros till exempel rättspolitiska forskningsinstitutet. Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet förutsätter en sådan utredning.

Beredskapen för nya befogenheter

Av propositionen framgår inte vilken beredskap och vilka utbildningsbehov polisen har när det gäller de nya befogenheterna. I detaljmotiveringen till täckoperationerna konstateras bara att en täckoperation får inledas endast av polismän som fått särskild utbildning därtill. Lagutskottet har begärt en närmare utredning i saken av inrikesministeriet. Enligt denna utredning får en täckoperation och bevisprovokation genom köp endast inledas av en polisman som utbildats för det och som frivilligt söker sig till en sådan uppgift. Behörighetsvillkor kommer dessutom att vara för verksamheten lämpade personliga egenskaper, tillräcklig erfarenhet av polisverksamhet och andra specialkunskaper.

Lagutskottet anser att det är ytterst viktigt att de polismän som sysslar med täckoperationer och bevisprovokation genom köp får en adekvat utbildning innan verksamheten inleds och att deras specialkunskaper upprätthålls och byggs ut genom regelbunden utbildning. För att verksamheten skall ge resultat och genomföras som lagen föreskriver samt med tanke på polismännens säkerhet är det nödvändigt att endast därtill lämpade, utbildade och frivilliga polismän som står under en välorganiserad ledning och backas upp av adekvata stödtrupper står för den.

Samordning av regeringens propositioner 34/1999 rd och 184/1999 rd

I den föreliggande propositionen (RP 34/1999 rd) föreslås ändringar i 14, 18 och 31 § polislagen bland annat för den skull att straffbestämmelserna om hemfrid i 24 kap. strafflagen skall ses över (RP 184/1999 rd). Av motiven till polislagen framgår att förslagen om hemfrid i 24 kap. strafflagen, som ingått i en tidigare och sedermera förfallen proposition (RP 239/1997 rd) har beaktats i beredningen.

De föreslagna paragraferna i polislagen har formulerats så att de utgår från att riksdagen godkänner de föreslagna lagarna om hemfrid och s.k. offentlig hemfrid med samma innehåll som i den proposition som har förfallit. För att försäkra sig om att paragraferna får ett riktigt och entydigt innehåll anser utskottet att strafflagspro-

positionen nödvändigt måste behandlas innan utlåning avges om förslaget till polislag. Utlånet har fördröjts av att regeringens strafflagsproposition lämnades fyra månader senare än polislagspropositionen.

Detaljmotivering

(1.) Ändring av polislagen

2 §. *Allmänna principer för polisens verksamhet.* I paragrafen föreslås ett nytt 3 mom., som förbjuder polisen att anstifta någon till en straffbar gärning då den fullgör sin uppgift. Förslaget motiveras med att paragrafen blir mera informativ, trots att det redan utifrån gällande lagstiftning är obestriddligen lagstridigt att anstifta någon till brott. Inte heller rätten till täckoperationer eller bevisprovokation genom köp berättigar någon att anstifta till brott, delta i brott eller begå brott.

Propositionen behandlar ingående det problem som uppstår vid bevisprovokation genom köp när en polisman eller dennes mellanhand gör sig skyldig till anstiftan eller den som fått ett anbud om ett fingerat köp gör sig skyldig till ett nytt brott på grund av anbudet. Vidare anförts i propositionen olika uppfattningar om hur anstiftarens och den förleddas gärningar bör bedömas i straffrättsligt hänseende.

Utskottet menar att det blir problem med konsekvensen om polislagen kompletteras med förbud mot anstiftan. Risken för anstiftan i samband med bevisprovokation genom köp är uppenbarligen det oftast förekommande problemet, men också i samband med täckoperationer kan en polisman göra sig skyldig till anstiftan, medhjälp till eller delaktighet i brott. I 5 kap. strafflagen ingår bestämmelser om delaktighet, anstiftan och medhjälp till brott. Om det dessutom föreskrivs i polislagen om förbud mot anstiftan är det med tanke på informationen och konsekvensen samt för undvikande av missförstånd skäl att föreskriva om förbud också mot andra former av delaktighet. Slutresultatet är en bestämmelse som förbjuder polisen att begå brott. Detta skulle verka märkvärdigt och onödigt.

Utskottet framhåller att denna bestämmelse, som karakteriserats som informativ, varken avser att eller kan lösa de i propositionen beskrivna problemen med anstiftan. Bestämmelsen har inte heller särskilt stort informationsvärde. Meningen är att särskilt utbilda polismän för bevisprovokation genom köp och täckoperationer. I det sammanhanget måste det precis som vid genomförandet av operationerna göras helt klart vilken legislativ grund verksamheten har och vilka risker det finns att därvid göra sig skyldig till brott.

Utskottet föreslår

att 2 § 3 mom. av lagtekniska orsaker och för konsekvensens skull stryks i lagförslaget.

Det har lika liten betydelse för den straffrättsliga bedömningen av anstiftan att momentet stryks som att det tas med i paragrafen.

14 §. *Skydd för områden som omfattas av hemfrid och för vissa andra områden.* Den gällande paragrafen föreslås bli ändrad på grund av att straffbestämmelserna om kränkning av integritet och frid samt om ärekränkning i 24 kap. strafflagen är under revidering (184/1999 rd). Riksdagen har numera godkänt straffbestämmelserna i 24 kap. strafflagen ändrade bland annat så att den föreslagna brottsrubriceringen olovligt intrång i 24 kap. 3 § har ersatts med brott mot offentlig frid.

Begreppet olovligt intrång föreslås bli använt i 14 § 1 mom. polislagen. Med hänsyn till att intrång bara är en av de gärningsformer som nämns i 24 kap. 3 § strafflagen och att brottsrubriceringen har ändrats, föreslår utskottet att formuleringen justeras.

Paragrafens 2 mom. ger polisen befogenhet att från ett område eller en plats som avses i 1 mom. avlägsna en person som stör andras hemfrid eller på något annat sätt vållar betydande störning där och det finns grundad anledning att befara att störningen upprepas. Utskottet föreslår att momentet kompletteras med begreppet offentlig frid. Paragrafrubriken kan preciseras på samma sätt.

Med stöd av det ovan anförda föreslår utskottet att rubriken för 14 § och 1 och 2 mom. ändras och ges följande lydelse:

14 §. Skydd för områden som omfattas av hemfrid och offentlig frid

Om innehavaren av ett hemfridsskyddat område eller en hemfridsskyddad plats *eller ett område eller en plats som omfattas av offentlig frid* eller hans företrädare begär det, har en polisman rätt att från området eller platsen avlägsna en person som utan laglig rätt tränger sig in *eller i smyg eller genom att vilseleda någon inträder eller gömmer sig där* eller underlåter att iakttä en tillsägelse att avlägsna sig. (Utesl.)

En polisman har rätt att från ett område eller en plats som avses i 1 mom. avlägsna en person som lovligen uppehåller sig där, om personen stör andras hemfrid *eller den offentliga friden* eller på något annat sätt vållar betydande störning där och det finns grundad anledning att befara att störningen upprepas.

18 §. Avspärrande av en plats eller ett område. Paragrafen föreslås bli kompletterad med ett nytt 2 mom. som ger polisen rätt att avspärra eller utrymma ett område som omfattas av hemfrid eller som annars genom lag är skyddat mot olovligt intrång.

Hänvisande till motiveringen till 14 § ovan föreslår utskottet att 18 § 2 mom. får följande lydelse:

En polisman har rätt att på förordnande av en polisman som hör till befälet och i brådskande fall också utan förordnande avspärra eller utrymma ett område som omfattas av hemfrid eller *offentlig frid*, om detta är nödvändigt för att avvärja en fara som omedelbart hotar liv eller hälsa och om de som finns på området inte annars kan skyddas.

22 §. Säkerhetsvisitation. I paragrafen föreslås ett nytt 3 mom. om säkerhetsvisitation för att trygga deras säkerhet som anländer till en rättegång och om andra tillställningar som av andra orsaker förutsätter särskilt skydd.

Grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande vissa synpunkter på omständigheter som bör beaktas i formuleringen av 3 mom. Lagutskottet tillstyrker för sin del grundlagsutskottets ändringsförslag, men påpekar att motsvarande ändringar måste göras också i 1 och 2 mom.

Vissa av de sakkunniga som utskottet har hört har gjort den bedömningen att bestämmelserna i polislagen om polisens rätt att företa säkerhetskontroll vid en rättegång och lagen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999) är sinsemellan motstridiga. Utskottet anser inte att bestämmelserna står i strid med varandra men att deras inbördes relation kunde klarläggas ytterligare. Därför föreslår lagutskottet följande.

Lagen om säkerhetskontroller vid domstolar gäller rutinundersökningar som företas på domstolens initiativ och som skall ordnas så smidigt och finkänsligt som möjligt. Säkerhetskontrollen kan omfatta alla personer som önskar tillträde till domstolslokalerna. Enligt lagen kan en säkerhetskontroll utföras av en polisman, om så har överenskommits, men också av en anställd vid domstolen som har fått utbildning för uppgiften eller någon annan som polisen har godkänt för uppgiften. Den lagfästa kontrollen har benämnts säkerhetskontroll på samma sätt som i lagen om säkerhetskontroller inom flygtrafiken (305/1994), som har stått som förebild för lagen. Enligt båda lagarna är skyddsobjektet ett avgränsat område och de människor som befinner sig inom området samt vissa avgränsade föremål.

I lagen om säkerhetskontroller vid domstolar finns en särskild bestämmelse om att polislagen dessutom gäller i fråga om polisens uppgifter och befogenheter. Detta har motiverats med att polisens befogenheter i första hand bestäms utifrån polislagen. Enligt denna kan en polisman nämligen utan begäran från domstolens sida få tillträde till domstolslokalerna och kontrollera de personer som finns där under sådana förhål-

landen som bestäms i polislagen. Hänvisningsbestämmelsen avser inte att inskränka polisens allmänna befogenheter enligt polislagen. Polisens befogenheter sträcker sig till kontroller på gården och gatan och är noggrannare än en säkerhetskontroll vid domstolen.

För att skillnaden mellan benämningen säkerhetskontroll och säkerhetsvisitation samt det faktum att det är möjligt att utföra olika slag av kontroller vid domstolarna klart skall framgå av polislagen, föreslår utskottet att en hänvisning till lagen om säkerhetskontroller vid domstolar tas in i 22 §.

Med stöd av det ovan sagda föreslår utskottet att paragrafen ändras på följande sätt:

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 kontrollera de saker han medför för att förvissa sig om att han inte medför föremål eller ämnen med vilka han kan äventyra förvaringen eller utsätta sig själv eller andra för fara. (Nytt 1 mom.)

I de fall som avses i 1 mom. kan en person även kroppsvisiteras och de saker han medför kontrolleras för påträffande av en handling som behövs för att han skall kunna identifieras. (Nytt 2 mom.)

För att trygga säkerheten för deltagarna i en rättegång samt en allmän sammankomst, offentlig tillställning eller någon annan motsvarande tillställning, som förutsätter särskilt skydd, har en polisman rätt att kroppsvisitera en person som anländer till eller vistas i den omedelbara närheten av en sådan tillställning och kontrollera de saker han medför, i syfte att förvissa sig om att personen inte innehar sådana föremål eller ämnen med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras.

Om säkerhetskontroller som ordnas genom beslut av domstolen föreskrivs i la-

gen om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999). (Nytt 4 mom.)

(5 mom. som 4 mom. i RP)

28 §. *Definitioner.* Bevisprovokation genom köp föreslås bli definierat i 1 mom. 5 punkten. Enligt definitionen skall försäljaren inneha det föremål, ämne eller den egendom som handeln gäller. I denna form är definitionen alltför sträng, eftersom föremålet för handeln, t.ex. narkotika, inte nödvändigtvis innehas av den som tar emot köpeanbudet. Utskottet föreslår att definitionen kompletteras och att 1 mom. 5 punkten ändras enligt följande:

5) *bevisprovokation genom köp* ett av polisen avgivet köpeanbud för att förhindra eller avslöja innehav av eller handel med ett föremål, ett ämne eller egendom som innehas olagligen eller som transaktionen gäller, för att förhindra eller avslöja olaglig framställning av ett föremål, ett ämne eller egendom, för att finna ett sådant föremål, ett sådant ämne eller sådan egendom som avses ovan eller för att återta vinningen av ett brott,

31 §. *Förutsättningar för teknisk observation.* Polisen föreslås få utvidgade befogenheter för teknisk observation i straffanstaltens celler och andra lokaler som är tillgängliga för fångarna. Förslaget motsvarar i centrala delar den ändring i 5 a kap. tvångsmedelslagen som trädde i kraft i fjol.

Lagutskottet omfattar anmärkningarna i grundlagsutskottets utlåtande om att den föreslagna bestämmelsen bör samordnas med bestämmelserna i tvångsmedelslagen och förtydligas. Lagutskottet föreslår att 31 § ändras på följande sätt:

En polisman får utföra teknisk observation av en person som inte befinner sig i ett rum eller utrymme som används för stadigvarande boende eller av ett fordon eller en vara, om det finns grundad anledning att anta att observationen kan ge uppgifter som behövs för avvärjande av

ett brott. *Under samma förutsättningar får teknisk observation (utesl.)* dessutom riktas mot en person som avtjänar straff i en straffanstalt eller som är internerad i tvångsinrättning eller mot en rannsaktionsfånge, när denne befinner sig i sin cell eller i anstaltens övriga utrymmen som står till fångarnas förfogande.

(2 mom. som i RP)

Ett ytterligare villkor för teknisk avlyssning är att *det på grund* av en persons uppförande eller något annat *finns grundad anledning att anta* att han (*utesl.*) gör sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller till ett narkotikabrott. För optisk övervakning och teknisk spårning förutsätts på motsvarande sätt att *det på grund* av en persons uppförande eller något annat *finns grundad anledning att anta* att han (*utesl.*) gör sig skyldig eller medverkar till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader. *Om den optiska övervakningen riktar sig mot en person som är internerad i en i 1 mom. avsedd fängelseanstalt, förutsätts dock att det på grund av personens beteende eller något annat finns grundad anledning att anta att han gör sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i fyra år, eller till ett narkotikabrott.*

(4 mom. som i RP)

31 a §. Förutsättningar för täckoperation. I den allmänna motiveringen ovan framhålls att lagutskottet i övrigt anser regleringen av villkoren för täckoperationer ändamålsenlig, men att där saknas en passus om att täckoperationer också kan utnyttjas för brottsutredning. Det är skäl att komplettera paragrafens 1 mom.

I andra meningen i 1 mom. föreskrivs om villkoren för täckoperation i en bostad. Enligt motiven till bestämmelsen (s. 12/II och 31/II) är en

täckoperation tillåten i en bostad för att den polisman som utför täckoperationen inte skall avslöjas när han i övrigt tackar nej till att gå in i en bostad. Grundlagsutskottet har ansett att det av konstitutionella skäl är nödvändigt att precisera bestämmelsen såtillvida att den som använder bostaden har varit den avgjort aktivaste när det gällt tillträde till bostaden och inte den polis som opererar under täckmantel. I den föreslagna bestämmelsen används uttrycket "under medverkan av den som använder bostaden". För att ange att den som använder bostaden måste vara den aktiva parten och att en täckoperation i bostaden bör inskränka sig till undvikande av risken att avslöjas är det skäl att precisera 1 mom.

Lagutskottet föreslår att 31 a § 1 mom. ändras på följande sätt:

En polisman har rätt att företa en täckoperation, om det är nödvändigt för att förhindra, (*utesl.*) avslöja *eller utreda* brottslig verksamhet som avses i 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen och det på grund av den persons uppträdande som är föremål för inhämtande av uppgifter eller annars finns grundad anledning att misstänka att han gör sig skyldig till ett sådant brott. Täckoperation i en bostad är tillåten om tillträdet eller vistelsen sker under aktiv medverkan av den som använder bostaden. Beträffande husrannsakan gäller likväl vad som bestäms i tvångsmedelslagen.

31 b §. Förutsättningar för bevisprovokation genom köp. I paragrafens 1 mom. nämns inte att bevisprovokation genom köp kan utnyttjas också vid brottsutredning. För att denna brist skall kunna rättas till föreslår utskottet att 1 mom. ändras på följande sätt:

En polisman har rätt att använda sig av bevisprovokation genom köp, om detta är nödvändigt för att förhindra, (*utesl.*) avslöja *eller utreda* ett häleribrott eller ett sådant brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år, eller för att finna ett föremål, ämne eller egendom som på grund av ett sådant

brott olagligt innehas eller utbjuds till försäljning eller för att återta vinningen av ett sådant brott.

31 c §. Förutsättningar för teleövervakning. Polisen föreslås få rätt till teleövervakning på grund av brottsmisstanke.

Av 1 mom. framgår inte för vilket ändamål teleövervakning kan användas. I detta hänseende skiljer sig momentet från föreslagna 31, 31 a, 31 b och 31 c § 2 mom., där ändamålet nämns. Utskottet anser att momentet bör kompletteras med att teleövervakning kan tillgripas för att förhindra eller avslöja ett brott. Paragrafen behöver inte kompletteras med att ändamålet också är utredning, eftersom det föreskrivs om teleövervakning för utredning av brott i tvångsmedelslagen.

Teleövervakning är möjlig vid misstanke om ett brott för vilket straffet inte är lindrigare än fängelse i fyra månader. Teleövervakning är dessutom tillåten vid de brott som nämns vid namn i bestämmelsen och för vilka minimistraf-fet är lindrigare. Ett av de brott som där nämns är våldsam motstånd mot tjänsteman, för vilket minimistraf-fet är fängelse i fyra månader. Därför är det onödigt att nämna det särskilt.

Grundlagsutskottet har ansett det viktigt att bestämmelsen klart anger att villkoret för en sådan åtgärd är en konkret och specificerad misstanke om brott. Vidare gäller det att förvissa sig om att förutsättningarna i början av momentet också gäller den senare delen av det.

Lagutskottet omfattar grundlagsutskottets anmärkningar och föreslår att 31 c § 1 mom. ändras enligt följande:

En polisman har för att förhindra eller avslöja ett brott rätt att rikta teleövervakning mot en teleanslutning eller teleterminalanordning som är i en persons besittning eller som han annars antas använda, eller tillfälligt stänga en sådan anslutning eller anordning, om det på grund av personens uttalanden, hotelser, uppträdande eller annars finns grundad anledning att anta att han gör sig skyldig till ett brott för vilket inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader, eller till

ett brott som är riktat mot en automatisk databehandlingsanordning och begås med användning av en teleterminalanordning, till olaga hot, hotande av någon som skall höras vid rättskipning eller till ett narkotikabrott.

Utskottet påpekar att denna bestämmelse medger att teleövervakning används i mycket större omfattning vid misstanke om brott än vad som är möjligt vid utredning av ett begånget brott enligt tvångsmedelslagen. Därför är det nödvändigt att bestämmelserna i tvångsmedelslagen kompletteras så att de får ett motsvarande innehåll.

32 a §. Beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp samt övervakning av täckoperation. Paragrafen slår fast befogenheterna att fatta beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp. Enligt förslaget fattas beslut om täckoperation av chefen för den polisenhet som det behöriga ministeriet har förordnat därtill. Enligt motiven är det till en början i praktiken cheferna för centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinsättningen i Helsingfors som har befogenheter att fatta beslut om täckoperation.

För att en täckoperation skall gå till på ett säkert och riktigt sätt och ge önskat resultat behövs det utöver särskilt utbildade polismän också grundliga förberedelser och rätt omfattande uppbäckning. Enligt vad utskottet har erfaren kommer bara några få personer att utbildas för täckoperationer. Likaså skall bara några få operationer verkställas per år. Meningen är att verksamheten koncentreras till centralkriminalpolisen och skyddspolisen.

Grundlagsutskottet har föreslagit att beslut om täckoperationer alltid fattas koncentrerat. Lagutskottet är av samma åsikt och menar att det är bäst att centralkriminalpolisen och skyddspolisen har uteslutande rätt att fatta beslut om täckoperationer. Inte bara med hänsyn till rättssäkerhetsaspekter utan också på grund av operationernas exceptionella karaktär och fåtalighet samt verksamhetens organisering är det motiverat att koncentrera beslutsbefogenheterna.

Enligt 2 mom. fattas beslut om bevisprovokation genom köp av en polisman som hör till befälet eller som har förordnats till undersökningsledare. Förslaget att lägga beslutsbefogenheterna på undersökningsledarnivå motiveras med att åtgärden kräver ett snabbt beslut. Lagutskottet anser att beslut om bevisprovokation genom köp av rättssäkerhetsskäl inte bör läggas på undersökningsledarnivå. Beslutsprocessen fördröjs inte i betydande omfattning om beslutet fattas på högre nivå, dvs. att det fattas av en polisman som hör till befälet.

Lagutskottet föreslår att 32 a § 1 och 2 mom. ändras på följande sätt:

Beslut om täckoperation och om registeranteckning som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten eller framställning av falska dokument fattas av *chefen för centralkriminalpolisen eller chefen för skyddspolisen*.

Beslut om bevisprovokation genom köp fattas av en polisman som hör till befälet (*utesl.*).

32 c §. *Polismans rätt att besluta om teleövervakning och teknisk observation i akuta situationer.* Lagutskottet föreslår följande språkliga justering i 32 c § 1 mom.:

En polisman som hör till befälet har rätt att besluta att teleövervakning eller i 32 b § 1 mom. avsedd teknisk observation skall inledas, om det på grund av sakens brådskande natur är nödvändigt att åtgärden vidtas utan dröjsmål. Då skall åtgärden utan dröjsmål och senast inom 24 timmar efter att den har inletts anmälas till en domstol som avses i 32 b § 1 mom. Till anmälan skall fogas ett yrkande på teleövervakning eller teknisk observation, om avsikten är att teleövervakningen eller den tekniska observationen skall fortsätta efter det att anmälan anlänt till domstolen.

44 §. *Rätt att förtiga uppgifter (Ny).* I den allmänna motiveringen ovan har lagutskottet framhållit att 44 § i den gällande polislagen inte ger

tillräckliga garantier för en rättvis rättegång. Utskottet menar att paragrafen nödvändigt måste ändras på följande sätt:

- paragrafen kompletteras med ett nytt 2 mom. om täckoperation och bevisprovokation genom köp och
- till 2 mom., som blir 3 mom., fogas behövliga hänvisningar till det nya 2 mom.

Rätten att förtiga uppgifter vid utredningen enligt 1 mom. är ovillkorlig.

Enligt paragrafens nya 2 mom. är täckoperation eller bevisprovokation genom köp däremot inte automatiskt konfidentiell verksamhet, utan sekretessen måste alltid motiveras. I sista hand är det domstolen som beslutar om sekretessen. Den kan gälla vem som har varit med vid täckoperation eller bevisprovokation genom köp. Däremot kan det faktum att täckoperation eller bevisprovokation genom köp över huvud taget har anlitats inte hemlighållas.

Enligt nya 2 mom. kan uppgifter förtigas på följande grunder:

- 1) den behöriga verksamheten pågår fortfarande och det skulle äventyra en större operation om den blev känd,
- 2) ett avslöjande försvårar den aktuella personens fortsatta verksamhet i motsvarande operationer. Detta gäller oftare täckoperationer än bevisprovokation genom köp,
- 3) det finns något annat särskilt vägande skäl att förtiga uppgifter, till exempel ett konkret hot om repressalier mot polisen eller honom närstående personer.

Kriterierna för att förtiga uppgifter är alternativa och därmed räcker det med att en av dem uppfylls.

Enligt det moment som nu blir 3 mom. kan domstolen återkalla rätten att förtiga uppgifter, om följande två kriterier uppfylls samtidigt:

- 1) synnerligen vägande skäl kräver det och
- 2) vid åtal för ett tillräckligt grovt brott.

Frågan om särskilt vägande skäl bör bedömas med hänsyn dels t.ex. till ett konkret hot mot hälsa, liv eller frihet, dels bl.a. till en rättvis rättegång. Rätten att förtiga uppgifter får inte då hel-

ler återkallas, om detta innebär en allvarlig risk för en förtäckt köpare som lämnat uppgifter och den som varit med om täckoperation eller deras närmaste.

Med stöd av detta föreslår lagutskottet för förvaltningsutskottet att lagförslaget kompletteras med 44 §, som får följande ändrade lydelse:

44 §. Rätt att förtiga uppgifter (Ny)

Den som tillhör polisens personal är inte såsom vittne eller när han annars hörs skyldig att röja identiteten av en person av vilken han i sitt anställningsförhållande har fått uppgifter som denne har lämnat konfidentiellt, och inte heller taktiska eller tekniska metoder som skall hemlighållas.

Den som tillhör polisens personal är inte såsom vittne eller när han annars hörs skyldig att röja identiteten av en person som deltagit i bevisprovokation genom köp eller en täckoperation, om röjande av uppgiften innebär en risk för att den täckoperation som bevisningen gäller skall misslyckas eller i betydande grad äventyrar möjligheten för den som deltar i bevisprovokation genom köp eller täckoperation att sköta motsvarande framtida uppdrag eller om det finns något annat särskilt vägande skäl att avstå från att röja uppgiften. (Nytt 2 mom.)

När särskilt vägande skäl föreligger, kan en domstol dock förordna att i 1 eller 2 mom. nämnda omständigheter skall röjas, om en allmän åklagare utför åtal för ett brott på vilket kan följa fängelse i sex år eller strängare straff. Domstolen får inte ens då förordna att den persons identitet som lämnat uppgifterna eller deltagit i bevisprovokation genom köp eller täckoperation skall röjas, om detta up-

penbart skulle medföra allvarlig fara för hans eller honom närstående personers säkerhet.

Ikraftträdelsebestämmelsen. Utskottet uppmärksamgör förvaltningsutskottet på att åtalet i ikraftträdelsebestämmelsen måste korrigeras.

Ingress. Utskottet påpekar avslutningsvis att också lagförslagens ingress måste justeras på grund av de ändringar som utskottet föreslår.

2. Ändring av 6 kap. tvångsmedelslagen (nytt lagförslag)

Under avsnittet om en rättvis rättegång i den allmänna motiveringen har utskottet framhållit att tvångsmedelslagen nödvändigt bör kompletteras med en bestämmelse som hänvisar till de nya instrumenten för utredning av brott i polislagen, bevisprovokation genom köp och täckoperation. Utskottet föreslår att en lag om ändring av 6 kap. tvångsmedelslagen godkänns i detta syfte och att en hänvisningsbestämmelse om täckoperation och bevisprovokation genom köp tas in som en ny 7 paragraf i den.

Utlåtande

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande till förvaltningsutskottet

att förvaltningsutskottet bör beakta det som anförs i den allmänna motiveringen,

att förvaltningsutskottet bör beakta lagutskottets förslag till justerad lydelse i vissa paragrafer i den föreslagna polislagen och

att förvaltningsutskottet bör föreslå att ett nytt 2:a lagförslag godkänns enligt följande:

2.

Lag**om ändring av 6 kap. tvångsmedelslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 6 kap. tvångsmedelslagen av den 30 april 1987 (450/1987) en ny 7 § som följer:

7 §

Denna lag träder i kraft den

200 .

Täckoperation och bevisprovokation genom köp

Om täckoperation och bevisprovokation genom köp föreskrivs i polislagen också till den del de kan anlitas för utredning av brott.

Helsingfors den 7 juni 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänst

Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
Harry Wallin /sd.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Kaisa Vuorisalo.

utskottsrådet Timo Tuovinen.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Genom en ändring i polislagen kommer bestämmelser om vissa s.k. okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder, som täckoperation och bevisprovokation genom köp, att tas in i lagen. Regeringen intar i sin proposition precis som utskottet i sitt betänkande en sådan hållning till saken som om det var fråga om en alldeles ny och omstörtande verksamhet. I verkligheten har inte minst täckoperationer i viss mån tillämpats i samband med professionella kriminellas och vaneförbrytares verksamhet sedan urminnes tider och bevisprovokation genom köp är inte heller något okänt begrepp i polisens arbete. Nu vill man bara bygga upp ett regelverk kring hela saken.

Utskottet har presterat ett rätt hyfsat slutresultat. Det finns bara två punkter som föranleder anmärkningar. Den ena är villkoren för täckoperationer i 31 a § och den andra gäller beslut om täckoperationer och bevisprovokation genom köp i 32 a §.

Den förstnämnda är direkt sorglustig och lämpar sig utmärkt som material för en sketch i något komiskt polisnummer. Den betyder att en polisman som infiltrerar ett förbrytargäng måste be innehavaren av en bostad som tillhör förbrytargänget om lov för infiltrering när de förflyttar sig inomhus. Jag kan svärigen tänka mig att en sådan infiltrering blir särskilt långvarig. Likaså skulle en polisman som inkognito och förklädd till rörmokare försöka få tillträde till en lokal vara tvungen att visa till bostadens innehavare att han i verkligheten är en polisman och en rörmokare bara på låtsas.

Enligt 32 a § i utskottets tappning är det chefen för centralkriminalpolisen eller skyddspolisen som ger tillstånd till täckoperationer och anknytande åtgärder. Tillståndsbefogenheten är avsevärt snävare än vad som ursprungligen av-

sågs i regeringens proposition. Med hänsyn till att täckoperationer i olika former kommer att äga rum också i andra polisdistrikt borde tillståndsbefogenheten redan på detta stadium ha utsträckts också till chefen för polisinspektionen i Helsingfors och polischeferna i andra härad.

Ståndpunkt

Jag anser därför

att 31 a och 32 a § i det första lagförslaget borde ha godkänts enligt följande:

31 a §

Förutsättningar för täckoperation

En polisman har rätt att företa en täckoperation, om det är nödvändigt för att förhindra, avslöja eller utreda brottslig verksamhet som avses i 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen och det på grund av den persons uppträdande som är föremål för inhämtande av uppgifter eller annars är motiverat att anta att han gör sig skyldig till ett sådant brott. (*Utesl.*)

(2 och 3 mom. som i LaUU)

32 a §

Beslut om täckoperation och bevisprovokation genom köp samt övervakning av täckoperation

Beslut om täckoperation och om registeranmärkning som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten eller framställning av falskt dokument fattas av chefen för centralkriminalpolisen eller chefen för skyddspolisen eller av polischefen i häradet.

(2 och 3 mom. som i LaUU)

Helsingfors den 7 juni 2000

