

RIKSDAGENS
LAGUTSKOTT

Helsingfors
den 31 januari 1995
Utlåtande nr 10

Till Förvaltningsutskottet

När riksdagen den 10 maj 1994 remitterade regeringens proposition nr 57 med förslag till polislag och vissa lagar som har samband med den till förvaltningsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att lagutskottet skall avge utlåtande till förvaltningsutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört polisdirektören Reijo Naulapää, polisdirektören Seppo Nevala och polisöverinspektören Jorma Toivanen vid inrikesministeriet, lagstiftningsdirektören Jan Törnqvist vid justitieministeriet, kanslichefen Klaus Helminen vid justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman Jacob Söderman, chefen för skyddspolisen, polisrådet Eero Kekomäki, kriminalöverinspektören Markku Salminen och kriminalinspektören Jyrki Rostiala vid centralkriminalpolisen, dataombudsmannen Jorma Kuopus, tingsdomaren Olavi Parikka vid tingsrätten i Tammerfors, länspolisrådet Jukka Riikonen vid länsstyrelsen i Nylands län, biträdande direktören Pertti Suortti vid teleförvaltningscentralen, ordföranden, kriminalöverkonstapel Kyösti Kerälä vid Poliisijärjestöjen Liitto, advokaten Harri Niinimäki vid Finlands Advokatförbund, advokaten Heikki Salo vid Jurister för de mänskliga rättigheterna r.f., professorn Eero Backman, professorn Raimo Lahti och biträdande professorn Matti Peltonpää.

Under behandlingen har utskottet haft tillgång till två utlåtanden i ärendet av grundlagsutskottet (GrUU 15 och GrUU 15a).

Utskottet har samtidigt och delvis också tillsammans med den föreliggande propositionen behandlat regeringens proposition nr 22 med förslag till lagstiftning om teleavlyssning och teleövervakning. För att få en mer åskådlig bild av propositionerna har utskottet av företrädare för inrikesministeriet och Poliisijärjestöjen Liitto fått en muntlig översikt över den aktuella situationen i Finland när det gäller narkotikabrott och en redogörelse för polisutredningarna och utred-

ningsmetoderna vid de största narkotikabrotten där åtal för närvarande övervägs.

Lagutskottet har behandlat ärendet och anför följande som sitt utlåtande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en ny polislag. Lagen skall ersätta polislagen från 1966 och senare ändringar.

I den föreslagna lagen ingår de viktigaste stadgandena om polisens uppgifter, allmänna principer som polisen skall iaktta, målen för verksamheten, polisens befogenheter och medborgarnas skyldigheter mot polisen.

I förslaget regleras polisens befogenheter exaktare än i tidigare lagar. Där stadgas om förhindrande av farliga gärningar eller händelser, omhändertagande av farliga föremål och ämnen och om övervakning, observation och inhämtande av information. Förslaget reglerar också andra typer av polisundersökningar än förundersökning med anledning av brott och förutsättningarna för sådana undersökningar. Lagen stadgar också om komplettering av polispersonalen vid undantagsförhållanden och därmed jämförliga situationer.

Därtill innehåller propositionen ändringar av femton andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft ungefär ett år efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

Utskottets ställningstaganden*Allmän motivering*

Lagutskottet har särskilt koncentrerat sig på de delar av polislagen som gäller brottsutredning och spaning och som anknyter till tvångsmedel. Därtill har utskottet behandlat frågor i anknytning till medborgarnas rättsskydd.

När det gäller dessa punkter i propositionen har regeringen enligt utskottets uppfattning ställt helt riktiga mål. Däremot har själva lagtexten inte på alla punkter formulerats så exakt som det varit önskvärt. I motiveringen till paragraferna har regeringen inte heller fäst avseende vid principer i anknytning till hur paragraferna kommer att tillämpas.

Utskottet tillstyrker propositionen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag när det gäller punkterna ovan.

Samordning av regeringens propositioner 57 och 22

Det har varit ett stort problem för lagutskottet att den föreliggande propositionen och ändringen av tvångsmedelslagen i propositionen med förslag till lagstiftning om teleavlyssning och teleövervakning (RP 22) inte har samordnats. Utskottet har behandlat båda propositionerna samtidigt. Problemen gäller framför allt teknisk observation.

Enligt de aktuella propositionerna kommer polisen att få större befogenheter för teknisk avlyssning vid spaning än vid förundersökning av brott. Polislagen ställer lindrigare krav på brottens grovhet än tvångsmedelslagen. När det är fråga om spaning skall beslut om teknisk avlyssning fattas av en polisman inom befälet, men enligt tvångsmedelslagen är det bara möjligt med tillstånd av en domstol. Stadgandena om teknisk observation skiljer sig också på många andra punkter.

Trots att det sannolikt inte går att samordna förslagen till tvångsmedelslag och polislag fullständigt på grund av skillnaderna mellan förundersökning och spaning, är det omotiverat att de föreslagna stadgandena skiljer sig från varandra till den grad som de nu gör. Det bör noteras att det är samma polismyndigheter som tillämpar stadgandena i båda lagarna. Lagutskottet påpekar att regeringen har avlåtit propositionerna till riksdagen utan att se till att de är tillräckligt väl samordnade.

Enligt propositionerna är det möjligt att reglera teknisk avlyssning och optisk övervakning på två olika sätt. Grundlagsutskottet föreslår i sitt utlåtande att stadgandena i förslaget till polislag skall samordnas med förslaget till tvångsmedelslag. Lagutskottet har strävat efter en motiverbar och välfungerande lösning på problemet som samtidigt tillgodoser kraven på medborgarnas rättsskydd.

Lagutskottet föreslår följande åtgärder för att samordna förslaget till ändring av tvångsmedelslagen och det som stadgas om optisk övervakning i förslaget till polislag:

— Straffskalan för teknisk avlyssning samordnas genom att teknisk avlyssning är möjlig när någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst 4 år eller för narkotikabrott. Stadgandet ger då något större befogenheter för avlyssning än förslaget till tvångsmedelslag, men snävare än förslaget till polislag.

— Den myndighet som fattar beslut om åtgärder skall alltid vara en polisman som hör till befälet eller som utsetts till undersökningsledare. Om den tekniska avlyssningen i samband med spaningen tar över tre dygn skall beslutet underställas den som är chef för polisdistriktet eller den som är chef eller biträdande chef för polisens riksomfattande enhet. Vid förundersökning skall beslutet underställas inom ett dygn.

— Vad gäller optisk övervakning och teknisk spårning fattas beslut på en högre nivå, dvs. den myndighet som fattar beslut om åtgärder skall alltid vara en polisman som hör till befälet eller som utsetts till undersökningsledare.

— Formuleringen i stadgandena samordnas också såtillvida att paragraferna med definitioner och grupperingen av villkor svarar mot varandra.

— Kontrollen av teknisk avlyssning samordnas i de båda lagförslagen genom att ett protokoll skall sättas upp över alla åtgärder och skickas till inrikesministeriet. Därefter skall inrikesministeriet sammanställa uppgifterna och årligen utarbeta en berättelse om dem till riksdagens justitieombudsman.

Lagutskottet har bedömt olika alternativ för att samordna dessa två lagförslag och anför följande grunder för sitt förslag. Förfarandet i den föreslagna polislagen räcker inte till för att garantera rättsskyddet eftersom beslut om att använda tvångsmedel på det första stadiet fattas av den som tillgriper tvångsmedlet. Å andra sidan lämpar sig förfarandet med tillstånd av en domstol särskilt illa för brottsbekämpning. Individens rättsskydd kan värnas också utan ett domstolsförfarande om villkoren för teknisk avlyssning skärps, beslutsfattandet överförs till undersökningsledaren och beslutet underställs en högre polismyndighet och om efterhandskontrollen av tvångsmedel dessutom förbättras på det sätt som utskottet föreslår.

Anmärkningar om enskilda paragrafer i polislagen

2 §. Allmänna principer för polisens verksamhet

I 2—5 §§ stadgas om de allmänna principerna för polisens verksamhet. De gäller samtliga polisbefogenheter och alla polisuppgifter. I 2 § ingår allmänna principer som närmast kan betecknas som objektivitets-, proportionalitets- och ändamålsenlighetsprinciper.

Den viktigaste av dessa är proportionalitetsprincipen, som innebär att de medel som polisen tillgriper och skadorna till följd av dem måste stå i rimlig proportion till målet. Den springande punkten är att proportionalitetsprincipen i vissa situationer sätter striktare gränser för polisen än nödvändighetsprincipen. Av proportionalitetsprincipen följer också att polisen i vissa fall måste avstå från att fullfölja en åtgärd om de förväntade skadorna inte står i någon vettig eller rimlig proportion till målet. I den gällande lagen uttrycks proportionalitetsprincipen i 12 § 1 och 3 mom.

Lagutskottet anser i likhet med grundlagsutskottet att 2 § inte ger något klart uttryck för proportionalitetsprincipen utan att principen ostridigt bara framgår av 27 § om användningen av maktmedel. För att åtgärda denna brist föreslår lagutskottet förvaltningsutskottet att proportionalitetsprincipen skall sägas klarare ut och 2 § 2 mom. formuleras till exempel på följande sätt:

”Polisens åtgärder skall inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att en uppgift skall kunna fullgöras. *Åtgärderna skall vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådskande en uppgift är samt till omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen.*”

Utskottet påpekar att också kravet på lika behandling, dvs. diskrimineringsförbudet är en viktig princip. Den innebär att polisen inte utan orsak får särbehandla någon på grund av ras, hudfärg, kön, språk, nationalitet eller religiös, politisk annan övertygelse, samhällsställning, förmögenhet eller andra liknande omständigheter. Utskottet anser att detta är en etisk princip som bör ingå i de generella anvisningarna om polisens agerande.

10 §. Utredande av identitet

Enligt 1 mom. har en polisman rätt att av var

och en få nödvändiga personalia för ett visst uppdrag. Momentet överensstämmer med 13 § 2 mom. i gällande polislag men är en aning mer detaljerat.

Vissa av de sakkunniga och grundlagsutskottet i sitt utlåtande har ansett att lagrummet ger mycket stort spelrum. De menar att skyldigheten bör preciseras och framför allt gälla okända personer som kan misstänkas vara efterlysta eller som i övrigt behöver förhöras eller frågas ut på grund av polisiära uppgifter eller som kan utsättas för åtgärder enligt polislagen.

Utskottet tillstyrker lagrummet, men med smärre preciseringar. Polisuppgiften är ofta av den arten att det inte räcker med bara namnet för att fastslå den berördes identitet utan att det behövs exaktare uppgifter. Om polisen får tillgång till personbeteckningen kan de använda sina lagfästa personregister. Å andra sidan innebär definitionerna på polisens uppgifter och de allmänna principerna för polisens verksamhet att polisen inte i onödan får kräva personuppgifter av vem som helst. I motiveringen till paragrafen framhåller regeringen att dessa synpunkter i mån av möjlighet har beaktats i den nya utformningen av momentet.

Utskottet menar att den nya formuleringen i övrigt är relevant, men anser att momentet alltså bör innehålla ordet ”tjänsteuppdrag” i stället för ”uppdrag”. Därtill bör lagrummet kompletteras med att utlänningar kan uppge sin födelseid eftersom alla utlänningar inte alltid har personbeteckning.

Utskottet föreslår förvaltningsutskottet att 10 § 1 mom. får följande lydelse:

”För utförande av visst *tjänsteuppdrag* har en polisman rätt att av var och en få veta hans namn, personbeteckning eller *födelsedatum om personbeteckning saknas* och medborgarskap samt var han kan anträffas.”

26 §. En polismans rätt att ge befallningar

Enligt paragrafen har en polisman vid utövning av sina befogenheter enligt polislagen eller någon annan lag rätt att i ett enskilt fall ge befallningar och meddela förbud som är förpliktande för var och en.

I vissa sakkunnigutlåtanden ifrågasätts om stadgandet behövs, eftersom lagförslaget även i övrigt ger polisen befogenheter att ge befallningar om medborgarnas rörelsefrihet, frihet, fysiska integritet, hemfrid och äganderätt och vid behov

fullfölja befallningarna med hjälp av maktmedel.

Enligt motiveringen till paragrafen ingår en liknande paragraf i den gällande lagen, men den nya formuleringen anger tydligare att rätten att ge befallningar förutsätter att polisen med stöd av något annat lagrum har befogenheter att utföra ett visst uppdrag. Ett annat villkor är att befallningar och förbud behövs för att polisen skall kunna utföra sitt uppdrag.

Lagutskottet framhåller att paragrafen inte ger polisen större befogenheter utan bara förpliktar medborgarna att lyda när polisen med stöd av något annat fullmaktsslagande ger befallningar och utfärdar förbud. Utskottet tillstyrker därför paragrafen utan ändringar.

28 §. Definitioner

I paragrafen definieras teknisk övervakning, observation och teknisk observation med underbegreppen teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning.

Paragrafen har stött på kritik eftersom definitionerna inte stämmer överens med definitionerna på av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation i förslaget till ändring av tvångsmedelslagen (RP 22).

Lagutskottet har noterat att det saknas en definition på teknisk observation i förslaget till ändring av tvångsmedelslagen. I betänkandet (LaUB 24) om tvångsmedelslagen föreslår utskottet en komplettering på denna punkt. Därmed har definitionerna samordnats och begreppen i lagförslagen i sak fått samma innehåll, även om formuleringarna inte är helt identiska. Definitionerna kommer i olika ordning i lagarna på grund av lagsystematiken:

- i förslaget till polislag har befogenheterna att inhämta information grupperats från de lindrigaste medlen till de strängaste och

- i tvångsmedelslagen är definitionerna indelade från det strängaste tvångsmedlet till det lindrigaste.

Denna indelning har den fördelen att definitionen på teknisk observation ingår som punkt 3 i båda lagarna.

30 §. Förutsättningar för observation

Paragrafen tillåter att en polisman bedriver observation av en person som är misstänkt för att

ha gjort sig skyldig till brott. Dessutom får polisen bedriva observation av personer som inte befinner sig på ett hemfridsskyddat område, om det finns grundad anledning att misstänka att de medverkar till ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader.

Med anledning av en del frågor i vissa sakkunnigutlåtanden framhåller utskottet följande i syfte att komplettera motiveringen till propositionen. Avsikten med stadgandena om observation är att tillåta observation som i sig betyder ett intrång i vederbörande persons privatliv, men inga andra åtgärder som normalt är förbjudna i lag. Stadgandena i saken medger således inte provokation, vilket skulle jämföras med anstiftan till brottsliga gärningar enligt 5 kap. strafflagen, eller infiltration där en polisman skulle tvingas att medverka i en ligas verksamhet i åtminstone så hög grad att brottet uppfyller rekvisitet för medhjälp för att han inte skall avslöjas. Däremot betraktas informatörer, s.k. tjallare som en helt normal metod för polisen att skaffa upplysningar — på samma sätt som hittills. Det finns ingen anledning för polisen att avstå från upplysningar som kommer från brottslingar, eftersom de kan vara viktiga för att hindra vissa brott eller vid brottsutredningar. Vid behov kan polisen försöka skydda s.k. tjallare mot brott som andra brottslingar kan begå mot dem, men aldrig för legala påföljder för deras egna brott.

Vissa sakkunniga har också ifrågasatt 2 mom. på den punkten att polisen har rätt att bedriva observation, om det finns grundad anledning att misstänka att en person medverkar till ett brott. Enligt vad utskottet har erfaren beror detta stadgande på att polisen vid spaningar inte kan precisera brottstypen med lika stor sannolikhet som när förundersökningen har kommit i gång. Polisen bör dock ha möjligheter att samla in upplysningar redan vid verksamhet med karaktär av övervakning (atari) om brottsliga gärningar som är under planering, och övervakningen måste också kunna gälla den typ av medverkan vid brott som enligt begreppen i den straffrättsliga läran om delaktighet ännu inte kan klassificeras som delaktighet i brott. Därtill behöver yrkes- och vaneförbrytare ofta kumpaner som sysslar med saker som inte uppfyller kriterierna för straffbar delaktighet i brott, men som ändå medvetet befördrar brottslighet (t.ex. flickvänner till brottslingar).

Med hänvisning till denna kompletterande redogörelse tillstyrker utskottet paragrafen utan ändringar.

31 §. Förutsättningar för teknisk observation

Utskottet anser ovan att förslaget till polislag (RP 57) och förslaget till ändring av tvångsmedelslagen (RP 22) måste samordnas. Med stöd av detta föreslår utskottet följande ändringar i paragrafen:

— Teknisk avlyssning skall för enhetlighetens skull också gälla hotellrum och andra liknande lokaler,

— teknisk avlyssning tillåts när polisen på sannolika grunder kan dra den slutsatsen att en person har gjort sig skyldig till ett brott, för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller till ett narkotikabrott och

— 4 mom. avskiljs till en separat paragraf.

Dessutom bör 3 mom. preciseras med tillägget att åtgärden skall vara nödvändig också för att garantera säkerheten för den som utför den.

På grundval av det ovanstående anför lagutskottet att förvaltningsutskottet bör godkänna 31 § sålydande:

”31 §

Förutsättningar för teknisk observation

En polisman får bedriva teknisk observation av en person som inte befinner sig på ett hemfridsskyddat område, samt av ett fordon eller en vara som denne har till sitt förfogande, om det finns grundad anledning att förmoda att observationen kan ge uppgifter som behövs för avvärande av brott. *Under samma förutsättning får teknisk observation bedrivas av en person som befinner sig i ett hotellrum eller i något annat sådant rum. Avlyssnings- eller övervakningsanordningar får inte placeras i det rum där personen vistas eller i ett fordon som han använder.*

Ett ytterligare villkor för teknisk avlyssning är att av en persons uppförande eller något annat kan dras den slutsatsen att han sannolikt gör sig skyldig till ett brott, för vilket det stadgade strängaste straffet är fängelse i minst fyra år, eller till ett narkotikabrott. För optisk övervakning och teknisk spårning förutsätts på motsvarande sätt att av en persons uppförande eller något annat kan dras den slutsatsen att han sannolikt gör sig skyldig eller medverkar till ett brott för vilket det stadgade strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader.

Omedelbart innan en polisåtgärd vidtas och medan den pågår får en polisman även bedriva teknisk observation av en person som befinner sig på ett hemfridsskyddat område, om detta är nödvändigt för att åtgärden tryggt skall kunna vidtas och sådan överhängande fara avvärras som hotar dens liv eller hälsa som skall gripas eller skyddas *eller dens liv och hälsa som utför åtgärden.*

(4 mom. utest.)”

32 § (ny). Beslut om teknisk observation

För samordningens skull anser utskottet att 31 § 4 mom. bör avfattas som en särskild paragraf.

Med tanke på individens rättsskydd räcker det inte till med att den som utför en åtgärd själv får fatta beslut om teknisk observation. Utskottet anser att det alltid måste vara någon i befälet eller en polisman som förordnats till undersökningsledare som ger förordnande om teknisk observation. Vidare anser utskottet att beslut om avlyssning i mer än tre dygn måste underställas den polisman som är chef för polisdistriktet, chef för en landsomfattande polisenhet eller biträdande chef för en sådan enhet.

Utskottet framhåller att förvaltningsutskottet bör foga en ny 32 § till lagen som följer:

”32 § (Ny)

Beslut om teknisk observation

Förordnande för en åtgärd enligt 31 § 1 mom. skall ges av en polisman som tillhör befälet eller har förordnats till undersökningsledare och för teknisk observation i mer än tre dygn av en polisman som är chef för polisdistriktet eller chef eller biträdande chef för en riksomfattande polisenhet.

När en åtgärd enligt 31 § 3 mom. vidtas skall en polisman som tillhör befälet omedelbart underrättas om den.”

I och med att denna paragraf läggs till lagförslaget blir numret på de följande paragraferna en enhet högre. I vissa paragrafer måste också hänvisningarna ändras.

33 (32) §. Meddelande om observation och teknisk observation

I den allmänna motiveringen ovan framhåller

utskottet att övervakningsmekanismerna i polis-lagen och tvångsmedelslagen bör samordnas.

Utskottet anför att förvaltningsutskottet därför bör komplettera 33 (32) § med ett nytt 3 mom. enligt följande:

"Den polisman som utför teknisk avlyssning enligt 31 § 1 mom. skall utan dröjsmål upprätta protokoll över åtgärden. Om protokollet stadgas närmare genom förordning. Protokollet skall tillställas inrikesministeriet som årligen avger en berättelse till riksdagens justitieombudsman om teknisk avlyssning."

35 (34) §. Rätt att få uppgifter av en myndighet,

36 (35) §. Rätt att få uppgifter av en privat sammanslutning eller en privatperson och

43 (42) §. Tystnadsplikt

I flera utlåtanden som utskottet fått kritiseras 34, 35 och 42 §§ som gäller rätten att få uppgifter. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att förslaget avviker från den numera vedertagna systematiken vid reglering av tystnadsplikten.

Lagutskottet menar att detta är allvarliga anmärkningar och att det bör utredas noga om paragraferna är formulerade på behörigt sätt. Paragraferna hänger samman med förslaget till lag om polisens personregister (RP 39) som förvaltningsutskottet behandlar samtidigt som förslaget till polislag. Men lagutskottet behandlar inte lagen om polisens personregister och anser sig därför inte kunna ta ställning till anmärkningarna.

44 (43) §. Rätt att förtiga uppgifter

Paragrafen stadgar om polispersonalens rätt

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Lax, vice ordföranden Halonen (delvis) samt medlemmarna Aittoniemi, Hassi, Häkä-

att låta bli att uppge vem de har fått sina upplysningar från.

Vissa sakkunniga anser i sina utlåtanden att stadgandet är ett problem eftersom det ogrundat ger människor som anges på falska grunder sämre rättsskydd.

Lagutskottet menar att det är viktigt att polisen har möjligheter att ta emot tips som kan bidra till utredningen av brott. Människor som är rädda för hämndaktioner kan dra sig för att lämna tips, till exempel vid grova narkotikabrott. Också i Finland har det på senare tid förekommit att vittnen har hotats med hämndaktioner och detta måste tas på allvar.

Utskottet tillstyrker paragrafen utan ändringar.

Vissa fullmakttsstadganden och stadganden om polisförordnande

Utom i fråga om de ovan nämnda paragraferna har grundlagsutskottet vissa anmärkningar med anledning av 8, 18, 27, 41, 45, 51 och 52 §§. Också flera av de sakkunniga anförde kritik mot dessa paragrafer. Lagberedarna har tillställt utskottet en del kompletterings- och ändringsförslag beträffande paragraferna. På grund av tidsnöd har utskottet inte hunnit utreda ordentligt om de föreslagna ändringarna motsvarar de mål och krav som ställs i utlåtandet från grundlagsutskottet. Lagutskottet tar därför inte ställning till ändringsförslagen.

På grundval av det ovanstående anför lagutskottet vördsamt

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs i detta utlåtande när det utarbetar sitt betänkande.

mies, Komi, Kortenieni, Luhtanen, Mäkelä, Piha, Polvi, Rossi, Savela, Seivästö, Suhola och Tykkyläinen.

Avvikande åsikter

I

1 Kopplingar mellan förslaget till polislag (RP 57) och förslaget till ändring av tvångsmedelslagen (RP 22)

Lagutskottet är på helt riktiga grunder oroat över att polisen genom den nya polislagen skall få större befogenheter att bedriva teknisk avlyssning i situationer som inte är hemfridskyddade än förslaget till tvångsmedelslag medger. I tvångsmedelslagen talas om befogenheter vid förundersökningar av brott som redan har begåtts. Vi föreslår en annan lösning på problemet än den lagutskottet lägger fram i betänkandet om regeringens proposition om teleavlyssning och teleövervakning (RP 22).

Regeringen föreslår i 5 § tvångsmedelslagen att tillstånd av en domstol skall förutsättas för teknisk avlyssning vid förundersökningar. Lagutskottet föreslår däremot i sitt betänkande att polisen ensam skall ha rätt att fatta beslut om teknisk avlyssning. Det betyder att en majoritet inom lagutskottet vill samordna lagarna genom att ge polisen större befogenheter än regeringen föreslår i propositionen. Vi föreslår i reservationen till betänkandet att 5 § tvångsmedelslagen skall kvarstå i den form den har i propositionen.

Däremot anför vi att förslaget till polislag bör ändras så att det skall krävas tillstånd av en domstol (31 § i propositionen) för all teknisk observation enligt polislagen (teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning). Vi motiverar vårt förslag nedan.

Förslag till uttalande nr 1 i motiveringen till utskottets utlåtande:

I utlåtandet kräver utskottet att övervakningen av teknisk avlyssning skall ordnas på samma sätt i polislagen och tvångsmedelslagen. Vi anför att utskottet bör godkänna följande uttalande till detta:

”Erfarenheterna i Norden visar att polismyndigheterna utnyttjar sina avlyssningsbefogenheter allt oftare när de får rätt att bedriva teleavlyssning. Erfarenheterna visar också att polisen har en benägenhet att tillgripa dessa metoder vid utredningar av allt fler typer av brott. Detta ger polismyndigheterna rätt att samla in onödiga uppgifter om helt lagligt umgänge människor emellan samtidigt som

det uppstår ett stort problem med den samhälleliga kontrollen av polisens verksamhet och öppenheten inom denna sektor. Utskottet förutsätter att regeringen följer upp situationen och utifrån detta avger en redogörelse till riksdagen om tillämpningen av 5 a kap. om teleavlyssning och teleövervakning i tvångsmedelslagen och paragraferna om teknisk observation i polislagen. Vidare förutsätter utskottet att regeringen bereder ett lagförslag som garanterar bättre rättsskydd än tvångsmedelslagen och polislagen för dem som utsätts för avlyssning och övervakning.”

2 Detaljerade förslag till paragrafer som behandlas i utlåtandet

2 §. *Allmänna principer för polisens verksamhet.* Vi föreslår ett nytt 2 § 2 mom. som lyfter fram det diskrimineringsförbud som ingår i de flesta konventioner om de mänskliga rättigheterna. Vi föreslår att 2 mom. får följande formulering:

”Polisen får inte i sin verksamhet utan grund särbehandla någon på grund av ras, hudfärg, kön, språk, nationalitet eller religiös, politisk eller någon annan övertygelse, samhällelig ställning, förmögenhet eller andra liknande omständigheter.”

2 a §. (ny) *Proportionalitetsprincipen.* Vi anser att de generella principerna för polisens verksamhet och kriterierna för i vilka situationer polisen får tillgripa framför allt tvångsmedel måste samordnas i polislagen och tvångsmedelslagen.

Därför föreslår vi en ny 2 a § som följer:

2 a §

Proportionalitetsprincipen

”Polisen får utnyttja sina fullmakter enligt denna lag endast om det med hänsyn till hur grovt brottet är, hur angeläget det är att brottet blir utrett och i hur hög grad detta kränker den misstänktes och andras rättigheter och andra omständigheter som påverkar saken att fullmakterna utnyttjas.”

I utlåtandet framhåller utskottet beträffande proportionalitetsprincipen att ”utskottet anser att detta är en etisk princip som bör ingå i de

generella anvisningarna om polisens agerande.” Utskottet godkände inte 2 a § och vi lägger därför fram uttalande nr 2 till motiveringen enligt följande:

”Utskottet förutsätter att proportionalitetsprincipen tas med i de generella anvisningarna för polisen som en etisk princip.”

10 §. *Utredande av identitet.* Vi anför att den gällande paragrafen bör tas in i den nya lagen med smärre justeringar i stället för föreslagna 10 §. Den skiljer sig från utskottets utlåtande på den punkten att adress och personbeteckning inte hör till de uppgifter som måste uppges. Vi föreslår att 10 § får följande lydelse:

”Var och en är skyldig att för polisen uppgive de uppgifter som behövs för att utreda hans identitet, såsom namn, nationalitet och födelsedatum, när en polisman i tjänsteuppdrag förhör sig om dem. Polismannen har då rätt att för identifiering gripa den som är okänd och vägrar att lämna upplysningar eller den som ger uppgifter om sin identitet som kan antas vara falska. Den som har gripits skall genast frigges när han har identifierats, dock senast 24 timmar efter gripandet.”

26 §. *En polismans rätt att ge befallningar.* Vi anför att paragrafen bör strykas, eftersom lagförslaget även i övrigt ger polisen befogenheter att ge befallningar om medborgarnas rörelsefrihet, kroppsliga integritet, hemfrid och äganderätt och vid behov också kan verkställa befallningarna med hjälp av tvångsmedel. Enligt motiveringen till paragrafen kräver rätten att ge befallningar att polisen med stöd av något annat lagrum har befogenhet att utföra det aktuella uppdraget. Om tillämpningen av paragrafen kopplas ihop med sådana villkor är det onödigt att paragrafen över huvud taget finns. Dessutom kan riktigheten i att brott mot en så här diffus skyldighet är straffbart ifrågasättas. Vi hänvisar till justitieministeriets utlåtande i denna fråga och till motsvarande lagstiftning i Sverige.

Vi anför

att lagförslagets 26 § bör strykas.

30 §. *Förutsättningar för observation.* Vi framhåller att utskottet anför helt motiverade anmärkningar när det gäller tillämpningen av paragrafen, som inte skall inbegripa infiltration och provokationer. Trots detta är det ändå alltför lätt

för polisen att utnyttja paragrafen. Dessutom kan vilken polisman som helst fatta beslut om dessa åtgärder.

För det första anför vi att det bör vara en polisman som ingår i befälet (jfr förundersökningsledaren enligt tvångsmedelslagen) som fattar beslut om observation.

För det andra anser vi att utskottet gör det alltför lätt för polisen att tillämpa paragrafen och att tillämpningsområdet är alltför omfattande. Vi föreslår att paragrafen skall få tillämpas vid brott för vilka maximistrafvet är fängelse i mer än två år.

Enligt 2 mom. får polisen bedriva observation av en person ”om det finns grundad anledning att misstänka att han medverkar till ett brott” under förutsättning att det strängaste straffet för brottet är fängelse i mer än sex månader.

För det tredje anför vi att 2 mom. inte bör gälla dem som medverkar till brott på det sätt som nu föreslås. Utskottet ställer sig positivt till momentet. Men utlåtandet tar inte hänsyn till att en så här vid definition av ”de medverkande” också inbegriper de som vid en förundersökning inte får avlyssnas enligt förslaget till tvångsmedelslag (RP 22). Enligt motiveringen till propositionen kan vilken utomstående som helst utsättas för observation om de utan att veta att de har att göra med en brottsling till exempel skaffar, hyr eller tillverkar fordon eller andra hjälpmedel som de som sannolikt har gjort sig skyldiga till brott behöver. Regeringen gör visserligen en avgränsning för kundrelationer, men det är omöjligt att göra åtskillnad på dem och medverkan till brott.

Vi anför att paragrafen bör få följande formulering:

”För att förebygga eller avbryta brottslig verksamhet får en polisman som hör till befälet förordna om observation av en person som inte befinner sig i en bostad och vars uppförande eller något annat ger mycket vägande skäl att misstänka att han gör sig skyldig till ett brott, för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än två år.

(2 mom. utesl.)”

31 §. *Förutsättningar för teknisk observation.* I utlåtandet uttrycker utskottet i och för sig villkoren för teknisk avlyssning exaktare än regeringen och samordnar paragrafen till stora delar med förslaget till ändring av tvångsmedelslagen. Vi anför trots detta att paragrafen bör preciseras. Vi framhåller att kopplingen till förebyggande av

narkotikabrott (31 § 2 mom. i utlåtandet) bara bör gälla grova narkotikabrott, eftersom den formulering som momentet har i utlåtandet i onödan tillåter avlyssning av personer som också misstänks använda narkotika.

Vi anser dock att det över lag bör ställas strängare krav på tillstånd för teknisk observation, om metoden tillämpas i syfte att förebygga brott, eftersom risken att oskyldiga utsätts för observation då är större.

32 §. *Beslut om teknisk observation.* Teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning ingriper alla tre på samma sätt i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Därför bör det vara någon utanför polisorganisationen som ger tillstånd.

Vi anför att tillstånd för *teknisk observation* bör ges till en domstol för avgörande senast tre dygn före den planerade åtgärden. I det hänseendet är det positivt att utskottet i utlåtandet kompletterar 33 (32) § med att observationsåtgärderna skall protokollföras, åtgärden anmälas till inrikesministeriet och ministeriet avge en berättelse till riksdagens justitieombudsman. Men det räcker inte till för att begränsa användningen av observationsmetoder.

Vi framhåller att det som stadgas om förutsättningar för tekniska åtgärder och tillstånd för teknisk avlyssning i 31 och 32 §§ samt den nya 33 § samordnas med förslaget till ändring av tvångsmedelslagen (RP 22).

Detta innebär bland annat:

— att det i polislagen (såsom i tvångsmedelslagen) krävs att de uppgifter som polisen får genom teknisk avlyssning måste kunna *antas vara av synnerlig vikt* för utredningen av ett brott,

— att det i polislagen krävs tillstånd av en domstol inte bara för teknisk avlyssning, utan också för optisk övervakning och teknisk spårning (alla typer av observation),

— att de polismän som hör till befälet enligt 32 § 1 mom. i utskottets utlåtande har rätt att i brådskande fall fatta beslut om teknisk observation och att beslutet måste underställas en domstol inom tre dygn efter att åtgärden har vidtagits.

Vi framhåller att paragrafen bör utformas på följande sätt:

”31 §

Förutsättningar för teknisk observation

När någon skäligen är misstänkt

1) för ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst fyra år eller

2) för ett grovt narkotikabrott

kan polismyndigheten beviljas tillstånd att bedriva teknisk avlyssning av honom, om de uppgifter som avlyssningen ger kan antas vara av synnerlig vikt för förebyggande av brottet.

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i mer än sex månader, får optisk övervakning av honom eller av en viss plats där han kan antas befinna sig bedrivas, om de uppgifter som övervakningen ger kan antas vara av synnerlig vikt för förebyggande av brottet.

När någon är skäligen misstänkt för ett brott som avses i 2 mom. får teknisk spårning av ett fordon som han använt eller ett varuparti som eventuellt är föremål för ett brott bedrivas för förebyggande av brottet.

Teknisk avlyssning och optisk övervakning av den misstänkte får bedrivas endast när han befinner sig på en allmän plats, i ett fortskaffningsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum. Avlyssnings- eller övervakningsanordningar får inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i ett fordon som han använder.

32 §

Beslut om teknisk observation

Beslut om att bevilja tillstånd till teknisk observation fattas på skriftligt yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman av den domstol som avses i 1 kap. 9 § eller någon annan domstol där handläggningen lämpligen kan ske.

I brådskande fall fattar chefen för polisdistriktet eller chefen eller biträdande chefen för en riksomfattande polisenhet eller chefen för tullstyrelsens övervaknings- och revisionsenhet eller undersökningsbyrå eller chefen för tulldistriktet beslut om teknisk observation, och beslutet måste underställas en domstol enligt 1 mom. inom tre dygn.

33 § (Ny)

Handläggning av tillståndsärenden i domstol och villkor för tillstånd

Om handläggning av tillståndsärenden i domstol och villkoren för tillstånd gäller

vad som stadgas i 5 a kap. 6 och 7 §§ tvångsmedelslagen."

44 (43) §. *Rätt att förtiga uppgifter.* Utskottet tillstyrker denna paragraf. Vi anser dock att utskottet i stället borde ha uttalat följande:

"Syftet med paragrafen är bland annat att skydda polisens informatörer, s.k. tjallare. Men det är tvivelaktigt om paragrafen över huvud taget behövs. Enligt 17 kap. 7 § rättegångsbalken får rätten inte tillåta bevis som inte påverkar saken. Det spelar ingen roll för åtalet hur polisen ursprungligen har fått sina upplysningar eller tips om brott och gärningsmän. Med stöd av det ovan nämnda lagrummet i rättegångsbalken kan en domstol inte tillåta bevis på vem som har tjallat.

Därutöver försämrar paragrafen utan orsak rättssäkerheten för dem som utsätts för falska angivelser, eftersom paragrafen gör det svårare för den som åtalas på falska grunder att utreda vem som är angivaren."

På grund av detta bör paragrafen antingen slopas eller ges en lindrigare formulering.

Vi anför

att lagförslagets 44 (43) § stryks.

50 §. *Straffstadgande.* Enligt den gällande polislagen kan bara böter utdömas för underlåtenhet att lyda en befallning av en polisman (utom när det gäller brott mot handräckningsskyldigheten då straffet är böter eller fängelse i högst sex månader). Enligt propositionen skall brott mot polislagen straffas med böter eller fängelse i högst tre månader.

Regeringen anför inga övertygande skäl till att straffet har blivit strängare.

Vi anför därför i enlighet med justitieministeriets utlåtande

att straffskalan i stadgandet fortfarande skall uppta enbart bötesstraff.

3 Övriga anmärkningar

Utöver det som sägs ovan borde utskottet ha beaktat följande i sitt utlåtande när det gäller 34 och 41 §§.

34 §. *Rätt att få uppgifter av en myndighet.* Utskottet kommenterar inte denna paragraf i sitt utlåtande. Vi anser att utskottet borde ha uttalat följande:

I paragrafen föreslås att polisen skall ha rätt att få uppgifter om medborgare av andra myndigheter utan hinder av deras tystnadsplikt (1 mom.). Enligt ett sakkunnigutlåtande som grundlagsutskottet har fått är uppgifter och handlingar som är sekretessbelagda genom förordning eller lag inte hemliga i relation till polisen. För att upplysningar och handlingar skall vara hemliga över hela linjen måste det stadgas särskilt i lag om att tystnadsplikten också gäller polisen eller om förbud mot att använda bevis.

Enligt 2 mom. har polisen för att kunna avgöra om en körrätt, ett tillstånd för skjutvapen eller något annat liknande tillstånd fortfarande skall gälla utan hinder av tystnadsplikt rätt att på grundad begäran få uppgifter om tillståndshavarens hälsotillstånd, bruk av rusmedel eller våldstendenser, om det finns skäl att befara att han inte längre uppfyller kriterierna för tillståndet.

Med stöd av ett av sakkunnigutlåtandena framhåller vi att 2 mom. i och för sig gäller sekretessbelagda uppgifter om människors hälsotillstånd, men att den föreslagna regleringen är berättigad i och med att upplysningarna är kopplade till ett visst ändamål (tillståndsprövning) och att annan användning av upplysningarna är förbjuden (4 mom.). Vi anser dock att paragrafen bör preciseras. Orden "ett annat dylikt tillstånd" bör strykas eller ersättas med en hänvisning till det som sägs i propositionen (s. 72) om godkännande av väktare. Enligt utlänningslagen är det polisen som fattar beslut om uppehålls- och arbetstillstånd (19 § 3 mom., 26 § 3 mom.) och om återkallande av uppehållstillstånd (då arbetstillståndet förfaller, 21 § 2 mom. och 27 § 4 mom.). Lagrummet syftar förmodligen inte till att ge polisen större rätt att få sekretessbelagda uppgifter om utlänningsars hälsotillstånd.

Vi framhåller att 34 § bör få följande formulering:

"Polisen har vid tjänsteuppdrag rätt att av myndigheter avgiftsfritt få andra än sekretessbelagda uppgifter och handlingar.

För att kunna avgöra om en körrätt, ett tillstånd som gäller skjutvapen eller godkännande av väktare skall förbli i kraft har polisen utan hinder av tystnadsplikt rätt att på motiverad begäran få uppgifter om tillståndshavarens hälsotillstånd, bruk av rusmedel eller våldsam uppförande, om det finns skäl att befara att tillståndshavaren inte längre motsvarar förutsättningarna för beviljandet av tillståndet.

(3 och 4 mom. såsom i regeringens proposition)”

41 §. Komplettering av polispersonalen. I propositionen föreslår regeringen (också i den justerade versionen) en ny reglering som innebär att polisen skall kunna kompletteras med en särskild kompletterande polispersonal. Enligt propositionen skall den kompletterande personalen ha samma befogenheter och skyldigheter som polismän i övrigt. Det kommer att stadgas enbart genom förordning om vilken sammansättning

den kompletterande personalen skall ha, om det är obligatoriskt att tillträda som kompletterande polispersonal eller om det är ett frivilligt uppdrag. Det finns ingen anledning att reglera så viktiga frågor enbart genom förordning.

Om regleringen med kompletterande polispersonal vidareutvecklas är det lämpligast att det stadgas någon annanstans om detta. Vi anför därför

att 41 § i lagförslaget bör uteslutas.

Helsingfors den 31 januari 1995

Iivo Polvi
Leena Luhtanen

Marja-Liisa Tykkyläinen
Satu Hassi

II

Utöver det som anförs i den första avvikande åsikten anser jag att utskottet i sitt utlåtande borde ha uttalat följande:

Helsingfors den 31 januari 1995

Utskottet förutsätter att polislagstiftningen revideras för att begreppet ”polisman” skall kunna ersättas med ordet ”polis”.

Satu Hassi

