

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, polisinsrättningen 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 teledokumentation och att utföra teknisk observation föreslås bli utvidgad. Dessutom preciseras bestämmelserna om handräddning.

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 förordnad med direkt och obligatorisk efterhandskontroll i domstol.

För att bestämmelserna om teknisk observation skall kunna korrigeras föreslås att anordningar för teknisk observation med avvikelser 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 upplärningsprocent, 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 paragrafteksten 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 grovsta, 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 skrämsektaktik, 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 skrämsektaktik. 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. Risken kan gälla inte bara vittnet självt, utan också vittnets släktingar och andra närstående personer,

- vittnets identitet avlöjas 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 justitieombudsman, 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 lagväktarna (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 utlåtan avges om förslaget till polislag. Utlåtan 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 iakta 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 straffanstalters 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 fångvårdsanstalt, 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 §. Föresättningar 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 föresättningarna 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 polisinspektionen 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 erfarit 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 årtalet i ikraftträdelsebestämmelsen måste korrigeras.

Ingress. Utskottet påpekar avslutningsvis att också lagförslagets 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 sorglig och lämpar sig utmärkt som material för en sketch i något komiskt polisnummer. Den betyder att en polisman som infiltrerar ett förbrytargång måste be innehavaren av en bostad som tillhör förbrytargången om lov för infiltrering när de förflyttar sig inomhus. Jag kan svårigen 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 polisinrättningen 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 registeranteckning som avses i 28 § 1 mom. 4 punkten eller framställning av falska 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

