

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/2004 rd

Riksdagens justitieombudsmans berättelse
år 2002

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Grundlagsutskottet har med sin skrivelse av den 4 februari 2004 berett förvaltningsutskottet tillfälle att ge utlåtande om avsnitt "Övervakning av teletvångsmedel och täckoperationer" i riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2002 (B 10/2003 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio

- äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- polisdirektör Jorma Toivanen och polisöverinspektör Robin Lardot, inrikesministeriet
- polisråd, chef Rauno Ranta, Centralkriminalpolisen
- avdelningschef Petri Knape, skyddspolisen
- tingsdomare Olli Saunanoja, Esbo tingsrätt.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från

— Polisinrättningen i Helsingfors härad

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Teletvångsmedel

Bestämmelserna om teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning finns inskrivna i tvångsmedelslagen (450/1987) och polislagen (493/1995). Teleavlyssning blev möjligt genom en ändring av tvångsmedelslagen som trädde i kraft 1995. Därefter har bestämmelserna om teletvångsmedel reviderats många gånger och deras räckvidd har utvidgats i enlighet med de nya regleringsbehov som har uppstått.

Användningen av teletvångsmedel berör kärnan av flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen. För att metoder-

na ska vara effektiva bör de hemlighållas från den berörda personen, åtminstone i början av undersökningen. Rättsskyddsfrågor är av ytterst stor vikt med tanke på såväl de personer som är föremål för tvångsmedel som hela det rättsliga systemet. Därför är det viktigt att se till att övervakningssystemet för teletvångsmedel fungerar bra. Rättsskyddet ska säkerställas med särskilda bestämmelser i lagstiftningen både innan och efter tvångsmedlen används. Justitieombudsmannens övervakning anses komplettera det övriga övervakningssystemet.

Inrikesministeriet lämnar årligen med stöd av tvångsmedelslagen en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teleavlyssning och -övervakning samt teknisk avlyss-

ning och en utredning om användningen av teknisk övervakning i straffanstalter. Som bäst håller man på att lägga sista handen vid berättelsen för 2003 som enligt inkommen utredning har utvecklats utifrån den feedback man fått från justitieombudsmannen. I berättelsen behandlas också bevisprovokation genom köp, trots att lagstiftningen inte förpliktar till detta. Med tanke på justitieombudsmannens uppdrag är det viktigt att denne får alla de uppgifter som övervakningen förutsätter. I detta hänseende har det tidigare förekommit brister.

Förvaltningsutskottet poängterar vikten av att laglighetsövervakningen genomförs på inrikesministeriet i enlighet med kvalitetskriterierna. Utskottet har också fått information om de åtgärder som gjorts för att utveckla förvaltningsområdets egen övervakning bland annat till följd av de felaktiga förfaranden som upptäckts. I detta sammanhang bör det konstateras att polisen också till övriga delar än för teletvångsmedlens del har utvidgat sin laglighetsövervakning. Polisens högsta ledning gav 9.1.2004 en föreskrift om laglighetsövervakningen som utgör en del av polisens styrnings- och övervakningssystem och som polisens högsta ledning och polisenheterna bör använda när de fullgör sin övervakningsskyldighet. Föreskriften skapar grundläggande villkor för planeringen, genomförandet och rapporteringen av polisens egen laglighetsövervakning.

År 2003 har sammanlagt 414 personer varit föremål för teleavlyssning. Motsvarande siffra för 2002 var 427 personer. I följd beviljade domstolen sammanlagt 1 840 tillstånd för teleavlyssning. År 2002 var antalet tillstånd nästan 400 mindre (1 486). Under år 2002 förkastade domstolen inte en enda ansökan om tillstånd. Motiveringen till teleavlyssningstillstånd var huvudsakligen grovt narkotikabrott (av alla beviljade tillstånd utgjorde denna grupp 89 procent år 2003 och 83 procent år 2002). Enligt undersökningsledarna har teleavlyssningens betydelse ökat i brottsutredningen.

Vad gäller teletvångsmedel är antalet domstolstillstånd inte som sådana internationellt jämförbara, bland annat på grund av olika statis-

tiska metoder. År 2002 var till exempel 533 brottsmisstänkta personer föremål för teleavlyssning i Sverige, medan motsvarande siffra för Finland var 427. På grund av lagstiftningen var antalet teleavlyssningstillstånd i Finland ungefär tre gånger större än i Sverige. Tillstånd och statistik i anslutning till teleavlyssning bestäms i Sverige inte utgående från teleanslutningar, teleadresser eller teleterminalutrustning utan på basen av antalet misstänkta.

För teleövervakningens del kan det konstateras att antalet teleövervakningstillstånd beviljade av domstol har minskat med 267 år 2003 jämfört med året innan. Också antalet misstänkta personer har minskat sedan år 2001 (1 139 personer år 2001 och 1 025 personer år 2003).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det varken i tillståndprocessen avseende teletvångsmedel eller i användningen av tvångsmedlen har framkommit några särskilda problem som skulle stå i strid med detta utlåtande. Uppmärksamhet bör dock fästas vid utbildningen av tjänstemän både inom domstolsväsendet och polisen samt vid innehållet i ministeriets berättelse. Enligt utskottets uppfattning bör teleavlyssning även framöver användas återhållsamt och efter övervägande.

Täckoperationer

Bestämmelserna om täckoperationer och bevisprovokation genom köp har tagits in i den ändrade polislagen (21/2001) som trädde i kraft den 1 mars 2001. Genom lagändringen har polisen fått lagstadgade befogenheter för helt nya verksamhetsmetoder som anses vara nödvändiga i kampen mot den allvarliga och organiserade brottsligheten. Syftet med lagändringen var också att förenhetliga lagstiftningen med de övriga EU-länderna speciellt för att bekämpa olika typer av internationell organiserad brottslighet.

Polisens befogenheter gällande täckoperationer kan anses ge polisen rätt att bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. En sådan tjänsteverksamhet är relevant bland annat med tanke på principen om förvaltningens lagbundenhet enligt grundlagen. Täckoperationer kan också ha en inverkan på det förtroende som

man i allmänhet visar för tjänsteverksamhet. Ur de grundläggande friheternas och de mänskliga rättigheternas synvinkel är täckoperationerna problematiska speciellt för skyddet av privatlivet. Täckoperationerna inverkar också på hemfriden och de kan ha ett samband med hur kravet på rättvis rättegång uppfylls.

För att uppfylla kriterierna för effektivitet och säkerhet bör täckoperationen hållas hemlig. För att förhindra att infiltration avslöjas ger lagen möjlighet att använda förtäckta eller vilseledande uppgifter och falska dokument. De som är med i täckoperationer kan jobba under falsk identitet.

Polisen har rätt att använda täckoperationer för att förhindra, avslöja eller utreda vissa allvarliga brott. Beslut om täckoperation fattas av chefen för centralkriminalpolisen och i ärenden som hör till skyddspolisen av chefen för skyddspolisen. Det centraliserade systemet har ansetts vara nödvändigt för att skydda täckoperationerna och av rättssäkerhetsskäl.

Inrikesministeriet har gett en förordning om ordnande och övervakning av täckoperationer samt bevisprovokation genom köp (499/2001). Enligt förordningen har en styrgrupp bestående av representanter för polisförvaltningen tillsatts med uppgift att övervaka täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Gruppens uppgift är bland annat att följa upp verksamheten och utbildningen, rapportera om viktiga ärenden i anslutning till laglighetsövervakning och komma med utvecklingsförslag.

Centralkriminalpolisen har skapat en organisation för täckoperationerna. Dess uppgift är att se till att beslutsfattandet och metoderna gällande täckoperationer tryggas på behörigt sätt. Ef-

ter att ha mottagit anmälan om täckoperationen har centralkriminalpolisen poängterat för den som anhåller om att få utföra operationen att också alternativa medel kan användas. Också utbildningen för täckoperationer fortsätter och den har inriktats på de olika aktörerna inom polisförvaltningen. Endast en polisman som har genomgått inrikesministeriets utbildning kan genomföra täckoperationer och bevisprovokationer genom köp. Personen bör dessutom påta sig uppgiften frivilligt, ha lämpliga personliga egenskaper för den samt tillräcklig erfarenhet av polisverksamhet.

Verksamheten med täckoperationer kom i gång först år 2002, vilket innebär att enligt riksdagens justitieombudsmans berättelse har det i de konkreta fallen ännu inte gjorts några iakttagelser som skulle vara av betydelse med tanke på laglighetsövervakningen. Utskottet konstaterar att endast några få beslut om täckoperationer fattades år 2002 och att antalet personer som var föremål för operationerna var under tio. År 2003 har användningen av täckoperationer och antalet brottsmisstänkta som var föremål för operationerna ökat lite jämfört med året innan. Täckoperationer har använts huvudsakligen för att avslöja och utreda grova narkotikabrott.

Med beaktande av täckoperationernas karaktär och de risker som de förorsakar polisens personal ska denna metod enligt utskottets uppfattning även framöver användas restriktivt.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

FvUU 7/2004 rd — B 10/2003 rd

Helsingfors den 28 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Hannu Hoskonen /cent
Esko Kurvinen /saml

Heli Paasio /sd
Juha Rehula /cent
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd
ers. Petri Salo /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.