

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2005 rd

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

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 december 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av polislagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 266/2004 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Timo Riissanen, Staben för gränsbevakningsväsendet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Kirsi Neiglick.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— kommunikationsministeriet
— professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i polislagen. Det primära syftet med propositionen är att det ska bli lättare att motarbeta, upptäcka och utreda terrorism och annan organiserad brottslighet när polisen får rätt att inhämta uppgifter. Lagförslaget innehåller bestämmelser om bl.a. teknisk observation, teleövervakning och teleavlyssning samt om täckoperation och bevisprovokation genom köp. Polislagen föreslås få bestämmelser om rätt att ordna säkerhetsvisitation i sina lokaler. Dessutom får lagen allmänna bestämmelser om polismäns rättigheter och skyldigheter. Vidare ingår förslag till lagar om ändring av lagen om offentlighet vid rättegång, vägtrafiklagen, inkomstskattelagen och lagen om behandling av

personuppgifter i polisens verksamhet samt en lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och tillämpning av konventionen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast den 1 maj 2005.

I avsnittet om lagstiftningsordning bedöms förslaget med avseende på flera av de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagen. Många av de föreslagna bestämmelserna är av betydelse för personlig frihet, integritet och trygghet som säkerställs i 7 § i grundlagen, likaså med avseende på skyddet för privatliv och förtroliga

meddelanden som ingår i 10 § i grundlagen. I motiven till propositionen granskas vissa bestämmelser också med avseende på mötesfriheten i 13 §, egendomsskyddet i 15 § och de skyddade rättigheterna i 18 § i grundlagen. Också grundlagens bestämmelser i 21 § om rättsskydd, i 80 om området för lag och i 124 § om överfö-

ring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter spelar en roll. Enligt motiven till propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att utlåtande lämpligen kan inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Det primära målet med propositionen är att effektivisera polisens verksamhet i syfte att motarbeta, upptäcka och utreda terrorism och annan organiserad brottslighet. Polisen föreslås få större rättigheter att inhämta information. Lagen föreslås bl.a. få nya bestämmelser om teleavlyssning, inhämtande av information om mobiltelefoners läge och polisens användning av informationskällor. Dessutom föreslås polisen få större befogenheter att tillämpa teknisk observation och teleövervakning samt täckoperation och bevisprovokation genom köp.

Framför allt teletvångsmedlen innebär ingrepp i flera av de berörda personernas grundläggande fri- och rättigheter, till exempel hemfridsskyddet, skyddet för privatliv och skyddet för förtroliga meddelanden. Tvångsmedlen är mycket känsliga i relation till de grundläggande fri- och rättigheterna och är till sin karaktär hemliga. Därför fäster de föreslagna bestämmelserna särskilt stort avseende vid övervakningen av hur tvångsmedel används.

Med avseende på rättssäkerheten är det viktigt att det är en domstol som beslutar att teletvångsmedel sätts in. Dessutom hör det till inrikesministeriet att övervaka hur tvångsmedel används. Med stöd av 15 § i tvångsmedelslagen, 33 § 3 mom. i polislagen och 20 g § 3 mom. i tullagen är ministeriet skyldigt att årligen lämna en berättelse till riksdagens justitieombudsman om användningen av teletvångsmedlen. Med stöd av

lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten ska också försvarsministeriet årligen lämna en berättelse till riksdagens justitieombudsman om hur teknisk avlyssning har använts. I fråga om täckoperationer tillämpas samma typ av efterhandsförfarande som inrikesministeriets årliga berättelse till riksdagens justitieombudsman. I propositionen föreslås att övervakningsmekanismen ska utsträckas till okonventionella spaningsmetoder inom polisen, vilseledande och förtäckta aktiviteter.

Övervakningen i efterhand av tvångsmedel har förbättrats sedan det riktades en del kritik mot brister i systemet¹. Utskottet har ingen anledning att misstänka att behandlingen av de nya hemliga tvångsmedlen inte skulle förbättra inrikesministeriets möjligheter att övervaka användningen av teletvångsmedel (GrUB 2/2004 rd, s. 3). Det bör dock noteras att detta inte påverkar de tillämpande domstolarnas uppgift att vinnlägga sig om rättssäkerheten för dem som utsätts för tvångsmedel. I dagsläget ingår ett offentligt ombud, som representerar den som utsätts för tvångsmedel, integrerat i förfarandet, men bara i fall som gäller avlyssning i bostäder i enlighet med tvångsmedelslagen.

Utifrån utredningar som gjorts om användningen och övervakningen av teletvångsmedel förefaller lagstiftningen fortfarande att vara främmande eller svårtillämplig för en del av dem

¹ Riksdagens justitieombudsman, berättelse år 2003, s. 69—82.

som tillämpar tvångsmedlen (GrUB 2/2004 rd, s. 3)². Detta beror åtminstone delvis på att lagstiftningen har ändrats med hjälp av delreformer av polislagen, tvångsmedelslagen och tullagen, precis som nu (GrUB 2/2004 rd, s. 3)³. Bestämmelser om polisens rätt att av teleföretag få identifieringsuppgifter inom kommunikation ingår också i lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation. Dessutom ingår bestämmelser om teletvångsmedel i lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. Systemet har därför blivit svår genomträngligt och osystematiskt. Likadana svagheter är över lag typiska inom tvångsmedelslagstiftningen. Grundlagsutskottet har till exempel påpekat att uttrycken i bestämmelserna om beviströskel i tvångsmedelslagen är både otydliga och komplicerade (GrUU 36/2002 rd, s. 3). Vid bedömningen av den föreslagna ändringen av tullagen ansåg utskottet det inte konsekvent att en och samma befogenhet åtminstone textmässigt är lättare tillgängliga vid förebyggande av brott än under förundersökning (GrUU 37/2002 rd, s. 3).

Följaktligen anser grundlagsutskottet det fortfarande angeläget att statsrådet initierar en övergripande reform av lagstiftningen om teletvångsmedel. Klara, tydliga och konsekventa rättsregler som uppfyller kraven på de grundläggande fri- och rättigheterna bör vara målet för en reform. Det kan hända att målet inte nås utan en översyn av tvångsmedelslagstiftningen också till andra delar än bara teletvångsmedlen. Samtidigt är det viktigt att förutsättningslöst göra en utvärdering av vilka utvecklingsbehov det finns inom rättssäkerheten och övervakningen och att i förekommande fall lägga fram förslag till reformer av lagstiftningen.

Teleavlyssning

På grundval av 31 d § 1 mom. i den föreslagna polislagen har polismän för att förhindra eller

avslöja brott rätt att rikta teleavlyssning mot en teleanslutning, teleadress eller teleterminalutrustning som är i en persons besittning eller som denne annars antas använda. Detta är tillåtet om det på grund av personens uttalanden, hotelser eller uppträdande eller annars finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till ett brott som begås i terroristiskt syfte. Ett annat kriterium är att uppgifterna kan antas vara av mycket stor betydelse för att förhindra eller avslöja brottet.

Enligt 28 § 1 mom. 7 punkten avser teleavlyssning hemlig avlyssning eller upptagning av ett meddelande som förmedlas till eller från en teleanslutning, teleadress eller teleterminalutrustning för att utreda innehållet i ett meddelande. Med stöd av det föreslagna bemyndigandet får polismän således rätt att göra ingrepp i sekretessen för förtroliga meddelanden.

Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Med stöd av 3 mom. får det dock föreskrivas om begränsningar i meddelandehemligheten när de är nödvändiga vid utredning av brott som bl.a. äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden.

I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att det kan gälla utredning av brott med avseende på 10 § 3 mom. i grundlagen också när det finns en konkret och specificerad brottsmisstanke (GrUU 37/2002 rd, s. 3, GrUU 5/1999 rd, s. 2—3, GrUU 2/1996 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet ansett det viktigt att villkoret för att en åtgärd ska tillåtas i konstitutionellt hänseende, en konkret, specificerad misstanke om brott, tydligt måste framgå av en bestämmelse (GrUU 5/1999 rd, s. 3). Lagförslaget uppfyller dessa villkor.⁴ Lag-

² Se också Jaakko Jonkka: Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 46/2004, s. 60.

³ Riksdagens justitieombudsman, berättelse år 2003, s. 81—82.

⁴ Utskottet omfattar inte regeringens motivering, där det sägs att bestämmelsen inte nödvändigtvis kräver en konkret och specificerad misstanke om brott. En sådan syn väcker frågan om det gällande 31 c § 1 mom. i polislagen tillämpas på behörigt sätt. Momentet är nämligen formulerat på samma sätt ("om det på grund av personens uttalanden, hotelser eller uppträdande eller annars finns grundad anledning att anta att han gör sig skyldig till ett brott") som det aktuella förslaget.

förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt eftersom det är motive-
rat att räkna in terroristbrott i de brott som enligt
10 § 3 mom. i grundlagen äventyrar individens
och samhällets säkerhet.

I 31 d § 2 mom. ingår en bestämmelse om po-
lismäns rätt att utföra teleavlyssning om det är
nödvändigt för att avvärja en fara som omedel-
bart hotar liv eller hälsa. Mot bakgrunden av ut-
skottets tidigare praxis (GrUU 5/1999 rd, s. 7)
påverkar bestämmelsen inte lagstiftningsord-
ningen.

Teleövervakning

Med grundlagsutskottets medverkan (GrUU
5/1999 rd, s. 6—7) föreslås 31 c § 1 mom. bli
kompletterad med villkoren för teleövervak-
ning. För att förhindra eller avslöja ett brott har
en polisman rätt att utföra teleövervakning ock-
så när det finns grundad anledning att anta att en
person gör sig skyldig till koppleri eller försök
till något av de brott som avses i lagen eller till
förberedelse av ett brott som begås i terroristiskt
syfte. Kriteriet på grundval av straffskalan före-
slås också bli ändrat. För teleövervakning räcker
det med att det finns grundad anledning att
misstänka ett brott för vilket det föreskrivna
strängaste straffet är fängelse i minst fyra år. I
den gällande lagen är villkoret ett brott för vil-
ket det inte är föreskrivet lindrigare straff än
fängelse i minst fyra månader.

Teleövervakning betyder att hemliga identi-
fieringsuppgifter får inhämtas om teledelanden
som har sänts från en teleanslutning, e-post-
adress eller annan teledress eller teleterminal-
utrustning som är kopplad till ett allmänt kom-
munikationsnät eller ett nät som är anslutet till
det eller som har mottagits till en sådan telean-
slutning, teledress eller teleterminalutrustning.
Dessutom omfattar teleövervakning inhämtande
av uppgifter som en mobilteleapparats läge och
tillfällig stängning av en sådan teleanslutning el-
ler teleterminalutrustning.

Enligt utskottets praxis omfattas identifie-
ringsuppgifter om ett meddelande inte i kärnom-
rådet i den grundläggande fri- och rättigheten för
sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden

(t.ex. GrUU 37/2002 rd, s. 3). Dessutom har ut-
skottet ansett det möjligt att rätten att få identi-
fieringsuppgifter inte binds till vissa typer av
brott, om bestämmelserna i övrigt uppfyller de
allmänna kraven på begränsningar av de grund-
läggande fri- och rättigheterna (GrUU 37/2002
rd, s. 3).

I likhet med den gällande lagen kopplas tele-
övervakning ihop med dels brott som definieras
utifrån straffskalan, dels vissa specifika typer av
brott. Vad beträffar straffskalan och typen av
brott stämmer förslaget överens med kriterierna
för teleövervakning i 5 a kap. 3 § 1 mom. i
tvångsmedelslagen. Om man dessutom beaktar
att regleringen bygger på att brott skall förhin-
dras och avslöjas, vilket är ett godtagbart och
tungt vägande samhälleligt intresse, och att be-
slut om teleövervakning, brådskande fall undan-
tagna, enligt 32 b § skall fattas av en domstol
(GrUU 37/2002 rd, s. 3), kan lagförslaget i detta
hänseende behandlas i vanlig lagstiftningsord-
ning.

Teknisk observation

Allmänt. Med medverkan från grundlagsutskot-
tet (GrUU 15/1994 rd, GrUU 5/1999 rd) föreslår
regeringen att kriterierna för teknisk observa-
tion i 31 § 3 och 4 mom. kompletteras.

Med teknisk observation avses fortlöpande el-
ler upprepade avlyssning av en person och upp-
tagning av ljud, iakttagande och avbildande av
personen samt spårning av hur ett fordon eller en
vara förflyttas. Åtgärderna utförs med tekniska
anordningar. Enligt 31 § 1 mom. får teknisk ob-
servation utföras på personer som befinner sig
utanför ett rum eller ett utrymme som används
för stadigvarande boende samt på fordon eller
varor. Ett generellt villkor är att det finns grun-
dad anledning att anta att observationen kan ge
uppgifter som behövs för att avvärja brottet.

Teknisk avlyssning. Enligt tillägget i 31 § 3
mom. får teknisk avlyssning utföras om det finns
grundad anledning att anta att en person gör sig
skyldig till förberedelse för ett brott som begås i
terroristiskt syfte.

Bemyndigandet innebär, när det tillämpas, ett ingrepp i skyddet för privatlivet och förtroliga meddelanden, som ingår i 10 § i grundlagen. Förberedelser till brott i terroristiskt syfte representerar utan tvivel den typen av brott som avses i 10 § 3 mom. och äventyrar individens eller samhällets säkerhet. Förberedelse av ett brott som begås i terroristiskt syfte nämns också som villkor för teknisk avlyssning och optisk övervakning i 5 a kap. 4 § 1 mom. 4 punkten och 4 a § 2 mom. i tvångsmedelslagen. Också i övrigt uppfyller förslaget grundlagsutskottets krav på den här typen av bestämmelser. Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning i fråga om lagrummet.

Teknisk observation av personer i en bostad. Med stöd av det föreslagna 31 § 4 mom. får teknisk observation utföras på en person som befinner sig i en bostad under den nya förutsättningen att åtgärden är nödvändig för att förhindra ett brott i terroristiskt syfte som håller på att begås eller som hotar att inträffa. Med stöd av bemyndigandet får polisen inte bara göra ingrepp i privatlivet och förtroliga meddelanden utan också i den grundlagsskyddade hemfriden. Med stöd av 10 § 3 mom. i grundlagen får det genom lag föreskrivas om åtgärder som ingriper i hemfriden och är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas och för att brott ska kunna utredas.

Åtgärder för att förhindra brott i terroristiskt syfte är godtagbara för att trygga de grundläggande fri- och rättigheter som berörs av brotten. Förslaget är likvärdigt med det villkor i den gällande lagen som föreskriver att omedelbar teknisk observation måste vara nödvändig för att avvärja en överhängande fara som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som ska gripas eller skyddas. Av motiven till propositionen framgår nämligen att teknisk observation också med stöd av den nya bestämmelsen bara ska vara tillåten om observation är nödvändig för att polisåtgärden ska kunna vidtas på ett säkert sätt. Det är både befogat och godtagbart för att skydda den persons liv och hälsa som vidtar åtgärden. Att döma

av formuleringen i den föreslagna bestämmelsen är åtgärder för att hindra ett brott som begås i terroristiskt syfte ett fristående villkor för teknisk observation. Formuleringen måste ses över för att motsvara syftet med propositionen.⁵

Uppgifter om mobilteleapparaters läge

På grundval av 31 f § i lagförslag 1 kan polisen beviljas tillstånd att få information om de mobilteleapparater som det vid en viss tidpunkt registreras uppgifter om i telesystemet via en basstation som finns i närheten av en viss plats. En förutsättning är att uppgifterna måste kunna antas vara av synnerlig vikt för att förhindra ett brott som avses i 31 c § 1 mom. eller avvärja en fara som avses i 31 c § 2 mom. På grund av 28 § 1 mom. 6 punkten kan polisen också inhämta uppgifter om mobilteleapparaters läge med stöd av 31 c § som gäller teleövervakning.

Bestämmelsens konstitutionella betydelse är relaterad till privatlivet som är skyddat genom 10 § i grundlagen. Bestämmelsen utgår från den enskildes rätt att leva sitt liv utan att myndigheterna eller andra godtyckligt eller utan orsak lägger sig i. Lagrummet har också samband med rörelsefriheten som är tryggad i 9 § i grundlagen (GrUU 9/2004 rd, s. 5, GrUU 36/2002 rd, s. 5).

Vid bedömningen av motsvarande bestämmelser i tvångsmedelslagen underströk grundlagsutskottet extra mycket att bestämmelserna gäller en begränsning av skyddet för privatlivet och att begränsningen är relativt liten jämfört med hur viktig det samhällsintresse är som ligger till grund för begränsningen (GrUU 36/2002 rd, s. 5). Det kan lämpligen också gälla som rättetsnöre för en bedömning av polislagen. Polisens rättigheter är strängt villkorade utifrån att

⁵ Bestämmelsen kan formuleras till exempel enligt följande: "En polisman får även utföra teknisk observation av en person som befinner sig i en bostad, om det är nödvändigt för att polisåtgärden tryggt ska kunna vidtas. Ett annat villkor är att teknisk observation är nödvändig för att avvärja en överhängande fara som hotar den persons liv eller hälsa som vidtar åtgärden eller den persons liv eller hälsa som skall gripas eller skyddas eller för att förhindra ett brott i terroristiskt syfte som håller på att begås eller som hotar att inträffa."

man kan anta att uppgifter om mobilteleapparaters läge är av mycket stor betydelse i jämförelse med åtgärder för att hindra grov brottslighet eller att avvärja hot mot liv eller hälsa. Sekretessen för lägesuppgifter omfattas av den tystnadsplikt för polispersonal som föreskrivs i 43 § i polislagen. I samband med behandlingen av tvångsmedelslagen ansåg utskottet det dessutom vara av stor betydelse att förslaget har bestämmelser om att uppgifter om mobilteleapparaters läge ska förstöras (GrUU 36/2002 rd, s. 5). I detta hänseende förefaller 34 § om hantering av material att vara bristfällig eftersom där bara nämns uppgifter som samlats in genom åtgärder enligt 30 och 31 §. Det är viktigt att lagrummet kompletteras.

Beslut om åtgärder

Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är det viktigt att huvudregeln är att beslut om teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om mobilteleapparaters läge och teknisk observation fattas av en domstol i de fall som avses i 32 b § 1 mom. Vid behandlingen av frågan tillämpas i förekommande fall de bestämmelser i tvångsmedelslagen som nämns i 3 mom. Syftet är sannolikt ändå inte att utvidga tillämpningen av bestämmelserna om offentligt ombud i 5 a kap. 6 a § i tvångsmedelslagen till att också gälla behandlingen av teletvångsmedel som avses i polislagen. Även om detta eventuellt kan utläsas ur formuleringen ("i tillämpliga delar") är det befogat att precisera bestämmelserna.

En polisman som hör till befälet får i de brådskande ärenden som avses i 32 c § 1 mom. också besluta om teleavlyssning fram till dess att domstolen har beslutat om tillstånd. Tillstånd måste sökas så snart det är möjligt, och senast 24 timmar efter att åtgärden har påbörjats. Tillstånd får också sökas per telefon.

När teleavlyssning togs in i tvångsmedelslagen ansåg grundlagsutskottet det vara av väsentlig betydelse för rättssäkerheten att det alltid krävs att tillstånd ges av en oberoende domstol som bedömer frågan utifrån en konkret misstanke om brott i ett enskilt fall (GrUU 8/1994 rd, s.

2). Enligt motiven till den aktuella propositionen har polisen med stöd av den nya bestämmelsen rätt att utföra och avsluta teleavlyssning innan domstolen har beslutat om tillstånd. I sådana fall kommer villkoren för teleavlyssning inte att bedömas av en domstol. Enligt en färsk ståndpunkt från grundlagsutskottet harmonierar detta inte med bestämmelserna i 10 § i grundlagen om att förtroliga meddelanden är okränkbara. Teleavlyssning måste följaktligen alltid åtföljas av tillstånd från en domstol (GrUU 36/2002 rd, s. 7). En förutsättning för vanlig lagstiftningsordning är att 32 c § 1 mom. inte nämner teleavlyssning.

Övrigt

Åtgärdsfördröjning. Med stöd av 5 § 1 mom. i det första lagförslaget får en polisman som inhämtar information dröja med att ingripa när ett brott håller på att ske, om det är nödvändigt för att dölja att information inhämtas eller för att trygga syftet med att informationen inhämtas.

Av motiven till propositionen framgår det att polisen i de situationer som avses har rätt att låta bli att ingripa i brott som är mindre än det brott som informationen inhämtas för. Detta harmonierar med 2 § i polislagen, som anger de allmänna principerna och prioritetsordningen för polisens verksamhet. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna är det enligt utskottet ändå viktigt att de allvarligaste brotten mot den enskilde utesluts bland de åtgärder som kan skjutas fram.

Polismans uppförande. Enligt 9 c § ska en polisman i tjänsten och i sitt privatliv uppföra sig så att han eller hon inte äventyrar tilltron till att polisens uppgifter sköts på behörigt sätt.

Bakgrunden till förslaget är att det ställs särskilda krav på att polisens verksamhet ska vara trovärdig. Det ligger i linje med 9 § som utsträcker befogenheterna och skyldigheterna till polismännens fritid. Det finns således godtagbara och tungt vägande skäl till att bestämmelserna också gäller polismännens privatliv. Inte heller i övrigt medför regleringen några problem med avseende på grundlagen.

Bisysslor. På grund av 9 d § 2 mom. får en polisman inte sköta en syssla som medför rättigheter eller skyldigheter som kan stå i strid med en polismans uppgifter enligt polislagen. Förslaget är betydelsefullt med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen och med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen i den utsträckning som momentet tryggar vars och ens rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt.

Enligt motiven är syftet att förbjuda polismän till exempel att arbeta som säkerhetschefer på offentliga tillställningar eller inneha andra liknande uppdrag som tangerar polisens uppgifter. Det ska inte heller vara tillåtet att fortlöpande eller vid upprepade tillfällen bedriva konsultation eller undervisning på ett sätt som har karaktären av affärsverksamhet, om verksamheten rör polisens behörighetsområde. Det finns godtagbara skäl för de föreslagna bestämmelserna med avseende på de polisiära uppdragens och befogenheternas särskilda karaktär och omfattning (GrUU 12/2002 rd, s. 5). Med hänsyn till dessa tungt vägande skäl strider förslaget enligt utskottet inte mot proportionalitetskravet. För att precisera bestämmelserna är det dock befogat att det i paragrafen som exempel tas in vissa av de uppdrag som enligt propositionen omfattas av förbudet. Bestämmelserna kan dessutom kompletteras med en hänvisning till liknande uppdrag.

Personer som får avlägsnas. I det första lagförslaget kompletteras 20 § 2 mom. med ett tillägg som föreskriver att personer får avlägsnas från en plats, om man utifrån deras uppförande, hotelser eller övriga uppförande och tidigare uppförande i en liknande situation kan dra slutsatsen att de sannolikt kommer att medföra betydande störningar eller överhängande fara för den allmänna ordningen och säkerheten.

Förslaget är av betydelse med avseende på rörligheten som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen och med avseende på den personliga friheten och integriteten som är tryggade i 7 § i grundlagen. Tröskeln för när en person får av-

lägsnas förefaller att vara ganska låg att döma av formuleringarna ("kan dras den slutsatsen ... sannolikt kommer att orsaka ...") (jfr GrUU 36/2002 rd, s. 2—3). Samma formulering ingår också i det gällande 20 § 1 mom. och den kan följaktligen antas ha en inarbetad betydelse för tillämpningen av bestämmelsen. Dessutom höjs tröskeln av att en bedömning enligt formuleringen i 2 mom. alltid måste grunda sig på aktuella hotelser och annat beteende, men också på personens tidigare uppförande i en liknande situation. Trots detta vore det befogat att i den här typen av reglering som bygger på eventuellt förutsägbart beteende hos en person eftersträva en mer konkret formulering som indikerar objektiv prövning (till exempel: "... på grund av hans eller hennes beteende är sannolikt ...").

Utskottet påpekar att en person som avlägsnats från en plats inte kan hållas i förvar på grundval av 3 mom. om det inte är sannolikt att han eller hon gör sig skyldig till brott mot liv, hälsa, frihet eller hemfrid eller egendomsbrott alternativt orsakar störningar eller fara.

Säkerhetsvisitation. Med stöd av ett tillägg i 22 § 3 mom. har en polisman rätt att kroppsvisitera personer som anländer till eller vistas i omedelbar närhet av en tillställning som nämns i momentet och att granska deras saker för att förvisa sig om att personerna inte för med sig föremål eller ämnen som kan äventyra deltagarnas säkerhet eller göra det svårare att upprätthålla ordningen och säkerheten under tillställningen. Det gällande 3 mom. gäller föremål och ämnen som kan medföra fara för deltagarnas säkerhet.

Visitationer är ett ingrepp i den personliga integriteten som är skyddad genom 7 § 1 mom. i grundlagen. I 7 § 3 mom. sägs att den personliga integriteten inte får kränkas godtyckligt eller utan laglig grund. Bestämmelsen tangerar också egendomsskyddet i 15 § eftersom föremål och ämnen som medför fara eller skada ska enligt 22 § 4 mom. tas ifrån dem som visiteras.

Den föreslagna bestämmelsen är mycket allmänt formulerad och gör att många olika föremål som personer kan inneha omfattas av regleringen — också den typen av föremål som inte

spelar någon roll för tryggad säkerhet för de som deltar i en sammankomst. Det intresse som skyddas av bestämmelserna förefaller snarare att vara åtgärder som i ett polisiärt perspektiv är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet, och i mindre omfattning deras rättigheter som deltar i sammankomsten. Ett så allmänt intresse gör att bestämmelsen får ännu mer generell karaktär, när kravet inte är att visitationerna och det faktum att föremål och ämnen tas ifrån personerna hindrar att ordning och säkerhet upprätthålls eller medför någon risk i detta hänseende. Utifrån bestämmelserna räcker det med att föremålen eller ämnena kan störa, också i obetydlig grad, åtgärderna för att upprätthålla ordning och säkerhet. Generella och flexibla formuleringar i lagbestämmelser är inte ägnade att utesluta möjligheten att befogenheterna tillämpas godtyckligt. Typiskt för situationen är att regeringen i motiven till propositionen framhåller att bestämmelserna ger polisen rätt att ta ifrån personerna maskeringsutrustning, och tangerar därmed ett färskt uttalande av grundlagsutskottet (GrUU 26/2004 rd, s. 3).

Sammantaget sett och med avseende på det som sägs ovan är läget mycket problematiskt med avseende på de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är att de tillägg i 22 § 3 och 4 mom. som regeringen föreslår stryks i förslaget eller att de justeras i överensstämmelse med de grundläggande fri- och rättigheterna.

Säkerhetskontroller. I 22 b—22 f § föreslås polislagen få bestämmelser om säkerhetskontroller som får utföras på polisinrättningar och i andra lokaler som tillhör polisen. Bestämmelserna harmonierar med lagen om säkerhetskontroller vid domstolar, som har stiftats med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 2/1999 rd). Meningen är att bara polismän och tjänstemän som är anställda inom polisen ska ha rätt att använda maktmedel för att avlägsna en person som vägrar genomgå säkerhetskontroll från polisens lokaler. Denna begränsning framgår inte klart och

tydligt av 22 e § 1 mom. (Någon annan ... än ... får ... inte"). Formuleringen bör ses över.

Åtgärder för att förhindra att inhämtande av information avslöjas. Med stöd av 33 a § 1 mom. i det första lagförslaget kan polisen använda vilseledande eller förtäckta uppgifter, göra och använda vilseledande eller förtäckta registeranteckningar eller framställa och använda falska dokument. Villkoret är dock att åtgärderna ska vara nödvändiga för att förhindra att observation, teknisk observation, bevisprovokation genom köp, en täckoperation eller användning av informationskällor avslöjas.

Förslaget utvidgar i någon mån polisens möjligheter att skydda sina åtgärder för att inhämta information med hjälp av vilseledande verksamhet och förtäckta uppgifter. Den typen av säkerhetsåtgärder kan i dagsläget bara tillämpas vid täckoperationer. Begreppet har tagits in i 28 § 1 mom. 4 punkten i polislagen genom medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 5/1999 rd, s. 4—6). Den gällande formuleringen är mer öppen i den betydelsen att den också täcker in infiltration och annat inhämtande av information där vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar används eller falska dokument framställs och används.

Syftet med de nya bestämmelserna är att polisen effektivt ska kunna använda dessa i och för sig lagliga medel att inhämta information när avsikten är att dölja att de används. I sista hand skyddar bestämmelserna de berörda tjänstemännens personliga säkerhet. Grunderna för regleringen är godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Med avseende på proportionalitetsprincipen är det viktigt att paragrafen bara tillåter att befogenheten tillämpas om det är nödvändigt för att förhindra att inhämtande av information avslöjas. Bemyndigandet inskränker sig till de former av inhämtande av information som nämns i bestämmelsen. Med avseende på rättssäkerheten spelar det en roll att 33 a § 5 mom. kräver att skyddsåtgärderna rapporteras till inrikesministeriet som årligen ska lämna en berättelse om frågan till riksdagens justitieombudsman. Grundlagsutskottet påpekar

att förvaltningsutskottet trots allt bör diskutera om ministeriet i det rådande läget kunde lämna en berättelse oftare, till exempel två gånger om året.

På dessa punkter kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Inte heller 33 b § som avser rättelse av registeranteckning medför några problem med avseende på grundlagen.

Rätt att få uppgifter av en privat sammanslutning eller en privat person. På grundval av 36 § 2 mom. i det första lagförslaget har polisen rätt att få kontaktuppgifter om teleanslutningar och andra uppgifter som specificerar en teleanslutning, en terminalutrustning och en teleadress. Enligt den gällande lagen har polisen rätt att få uppgifterna av teleföretag och av sammanslutningsabonnenter, men enligt förslaget också med en teknisk apparat som är godkänd av Kommunikationsverket. Ett villkor är att uppgifterna i enskilda fall behövs för polisens tjänsteutövning. Polisen har samma rätt när det gäller utdelningsadresser som innehas av sammanslutningar som bedriver postverksamhet.

Bestämmelsen om polisens rätt att få adressuppgifter och andra liknande kontakt- och specificeringsuppgifter för sin tjänsteutövning påverkar egentligen inte behandlingsordningen. Problemet med förslaget är att det gäller en teknisk anordning som enligt motiven till propositionen som kan ge specificerade uppgifter men också kan kapa kommunikation i anslutning till dessa, dekryptera och avlyssna meddelanden och dessutom inhämta uppgifter som identifierar anslutningen. Syftet med lagförslaget är att med tekniska medel och övervakning säkerställa att apparaterna bara används för att inhämta kontaktuppgifter och specificerade uppgifter. Regleringen gäller frågor som är väsentliga med avseende på sekretessen för förtroliga meddelanden som är skyddad i 10 § i grundlagen. Därför är det enligt grundlagsutskottet nödvändigt att lagen får exakta bestämmelser, till exempel genom att rätten begränsas till att polisen bara har rätt att använda den typen av apparater som tillåter att ingenting annat än kontaktuppgifter och specifi-

cerade uppgifter inhämtas. Detta är en förutsättning för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Frivilligverksamhet. Med stöd av 45 a § 1 mom. i det första lagförslaget kan polisen anlita frivilligorganisationer för efterspanings- och räddningsuppdrag samt för andra biståndsuppgifter som inte omfattar betydande utövning av offentlig makt.

Av motiven till propositionen framgår det att polisen kan anlita frivilligorganisationer för hjälp i de uppdrag som nämns i paragrafen. Denna typ av tillfälligt bistånd utgör inget problem med avseende på 124 § i grundlagen (GrUU 24/2001 rd, s. 4). Bestämmelsen bör ändå lämpligen kompletteras med att frivilligorganisationerna bistår polisen. Dessutom är ordet biståndsuppgifter ett otydligt begrepp. Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottets mening åtminstone i motiven göra klart till vem eller vilka myndigheter eller förvaltningsområden biståndsuppgifterna hör. Det bästa vore att förtydliga själva paragrafen (jfr 9 § i räddningslagen och 6 § i sjöräddningslagen).

Brottsanalysregister. I 6 § 2 mom. 2 punkten i det femte lagförslaget talas det om tillfälliga register. Utskottet påpekar att förvaringstiden för uppgifter i tillfälliga register enligt huvudregeln i den gällande 26 § 1 mom. 2 punkten är tio år. Förvaringstiden för uppgifter i tillfälliga register bör enligt utskottet vara kortare, i synnerhet om man tar hänsyn till att uppgifterna enligt huvudregeln i 26 § kan förvaras också efter att fristen har gått ut.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om grundlagsutskottets konstitutionella anmärkningar till 32 c § 1 mom., 22 § 3 och 4 mom. och 36 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

GrUU 11/2005 rd — RP 266/2004 rd

Helsingfors den 14 april 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.