

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 66/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen sände den 16 november 2010 regeringens proposition med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen (RP 222/2010 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- överinspektör Marko Meriniemi, inrikesministeriet

- äldre justitieombudslmannasekreterare Juha Haapamäki, riksdagens justitieombudsmans kansli
- avdelningschef, referendarieråd Petri Martikainen, Justitiekanslersämbetet
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- advokat, vicehäradshövding Markku Fredman
- juris licentiat Klaus Helminen
- professor Mikael Hidén
- universitetslektor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- professor Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- juris doktor Matti Pellonpää
- doktor, vicehäradshövning Päivi Tiilikka
- doktor i förvaltningsvetenskaper Jukka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en ny förundersökningslag och en ny tvångsmedelslag. De ska ersätta de gällande förundersöknings- och tvångsmedelslagarna.

De nya lagarna ska innehålla mer exakta och heltäckande bestämmelser om myndigheternas befogenheter och beakta dels skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, dels

vad som behövs för brottsbekämpningen. Vidare ska vissa förordningsbestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter tas in i de föreslagna lagarna.

I den nya förundersökningslagen ska det föreskrivas om underrättelse om att förundersökning inleds och det ska under vissa förutsättningar gälla underrättelse till chefen för en tjänste-

man som misstänks för brott. Där föreslås bestämmelser om förundersökningsmyndigheternas geografiska behörighet, uppskjutande av förundersökningsåtgärder och avbrytande av förundersökning.

Principerna för förundersökning i den nya lagen ligger i stort sett i linje med vad som föreskrivs i den gällande lagen. I den nya förundersökningslagen ska det också föreskrivas om rätt för den misstänkte att låta bli att medverka till utredningen av det brott som han eller hon är misstänkt för, om proportionalitetsprincipen och om förordnande av en intressebevakare för barn. Dessutom ska bestämmelserna om rätten att anlita biträde vid förundersökning och om vilket språk som ska användas vid förundersökning ändras och kompletteras.

Förundersökningsmyndigheterna och allmänna åklagaren ska ha ett nära samarbete i ärenden vars art eller omfattning kräver det. Förundersökningsmyndigheten ska underrätta åklagaren om omständigheter som hänför sig till förundersökningen och förundersökningsåtgärderna och om hur undersökningen framskrider i övrigt.

De allmänna bestämmelserna i den nya tvångsmedelslagen gäller vissa av de viktigaste principerna för användning av tvångsmedel (proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och finkänslighetsprincipen). Bestämmelserna om gripande, anhållande och häktning kommer huvudsakligen att kvarstå oförändrade, medan bestämmelserna om domstolsförfarande i samband med häktningsärenden blir ett kapitel för sig och ska kompletteras och preciseras.

En person som är misstänkt för ett brott och som berövats sin frihet garanteras bättre rättssäkerhet genom ett separat kapitel med kompletterade bestämmelser om begränsning av kontakter. En häktad ska kunna föra begränsningen av kontakter till domstol som ett separat ärende. Reseförbud ska i större omfattning kunna användas som ett alternativ till frihetsberövande.

Skingringsförbudet i den gällande tvångsmedelslagen ska enligt förslaget frångås, och då blir kvarstad den enda säkringsåtgärden enligt tvångsmedelslagen. Bestämmelserna om beslag

i den nya tvångsmedelslagen kommer huvudsakligen att vara som i den gällande lagen, men beslag av handlingar ska i så stor utsträckning som möjligt ersättas med kopiering av handlingar, och därför behöver lagstiftningen kompletteras.

Genomsökningen av platser ska indelas i allmän husrannsakan, särskild husrannsakan (det finns anledning att anta att genomsökningen kommer att omfatta sekretessbelagd information eller information som får hemlighållas) och platsgenomsökning. Bestämmelserna om närvaro och förfarande vid genomsökning ska preciseras och kompletteras. Innan särskild husrannsakan förrättas ska det utses ett sakkunnigt genomsökningsombud, som ska se till att beslag och kopiering av handlingar inte gäller sekretessbelagd information eller information som får hemlighållas. I regel är det domstolen som ska besluta om särskild husrannsakan och förordnande av ett genomsökningsombud. De nya bestämmelserna om genomsökning ska också innefatta en ny typ av genomsökning, dvs. genomsökning av utrustning. Det gäller då genomsökning av ett sådant informationsinnehåll i datorer, teleterminalutrustning och andra motsvarande tekniska utrustningar eller informationssystem som finns i utrustningen när genomsökningen utförs.

Hemliga tvångsmedel ska vara teleavlyssning, inhämtande av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning, inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadress eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor och kontrollerade leveranser.

De föreslagna bestämmelserna om täckoperationer är mer ingående än i gällande lag. Utgångspunkten är att en polisman som företar en täckoperation inte ska få begå brott eller ta initiativ till ett brott. Polismannen ska ändå kunna undgå straffansvar trots en ringa förseelse i uppdraget eller deltagit i en kriminell sammanslutnings verksamhet.

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

I avsnittet om lagstiftningsordning analyseras förslaget till tvångsmedelslag med avseende på följande grundlagsbestämmelser: 7 § 1 mom. som gäller personlig frihet och integritet, 9 § 1

mom. om rörelsefrihet och 10 § om skyddet för privatliv och hemfrid. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. En del av frågorna kring lagstiftningsordningen lämnar dock rum för tolkning och regeringen anser därför att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänna motiveringen

Utgångspunkter för bedömningen

Förundersökningslagen om förundersökning av brott och tvångsmedelslagen om tvångsmedel vid förundersökning har stiftats 1987, alltså före grundlagsreformen och Finlands tillträde till Europakonventionen. Förundersökningslagen och tvångsmedelslagen har ändrats i flera omgångar sedan de stiftades. Grundlagsutskottet har därför ansett det mycket viktigt att tvångsmedelslagstiftningen ses över i sin helhet för att förbättra systematiken och uppfylla de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna ställer. Samtidigt finns det skäl att göra en vidsynt utvärdering av hur rättssäkerheten och övervakningen kan behöva utvecklas och att i förekommande fall lägga fram förslag till reformer av lagstiftningen (GrUU 11/2005 rd).

När grundlagsutskottet behandlade en ändring av tvångsmedelslagen bl.a. i fråga om teleavlyssning och teknisk avlyssning föreslog det att lagutskottet kräver regeringen på en utredning om hur de nya befogenheterna har främjat individens och samhällets säkerhet (GrUU 36/2002 rd). Riksdagen godkände ett uttalande om detta utifrån lagutskottets betänkande. Utredningens resultat skulle redovisas i berättelsen om regeringens åtgärder 2005. I sin berättelse svarade regeringen att effekterna av de nya tvångsmedelsbefogenheterna och anknytande frågor om de grundläggande rättigheterna kommer att klarläggas i samband med en totalreform av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen.

Vad gäller det uttalande som har sin upprinnelse i grundlagsutskottets utlåtande kan det konstateras att det i propositionen inte finns någon redovisning av hur tvångsmedelsbefogenheterna har främjat individens och samhällets säkerhet. Däremot finns där en mycket omfattande och grundlig utredning och bedömning av tvångsmedlen och de grundläggande och de mänskliga rättigheterna, inte minst mot Europadomstolens och våra högsta laglighetsövervakares avgöranden. Propositionen är ett stort paket, speciellt med beaktande av den nära sammanhängande propositionen om en polislag (RP 224/2010 rd). Hela lagstiftningspaketet kan ses som en betydande förbättring med avseende på klarheten och systematiken och det uppfyller i princip också de krav som de grundläggande rättigheterna ställer.

I propositionen finns ingen bedömning av behovet av att utveckla nuvarande rättsskydd och övervakning. Den utgår från att de är lämpliga och tillräckliga. För rättsskyddet innebär propositionen klara förbättringar. Men de är inte tillräckliga i alla delar; de föreslagna bestämmelserna om husrannsakan uppfyller till exempel inte kraven i Europakonventionen.

Utskottet upprepar sina tidigare ställningstaganden att det behöver undersökas inte minst hur hemliga tvångsmedel påverkar individens och samhällets säkerhet och om det finns anledning att se över rättsskyddet och övervakningen. När det lagstiftades om teleavlyssning och teleövervakning ansåg utskottet att en årlig särskild rapport från regeringen till riksdagen om användningen av de här tvångsmedlen inte var ett lämpligt övervaknings- och styrredskap. Det

menade att det hörde till de högsta laglighetsövervakarna att övervaka funktionerna (GrUU 8/1994 rd). Med tiden har både den interna och den externa övervakningen av tvångsmedlen utvecklats mycket. Med de föreslagna nya hemliga tvångsmedlen kommer arbetsbördan inom den externa övervakningen att öka. Därför bör nya former av övervakning vid sidan av den externa övervägas på allvar. Grundlagsutskottet föreslår att lagutskottet seriöst överväger att lägga ett förslag till uttalande för riksdagen om att statsrådet ska vidta åtgärder för att upprätta ett expertorgan för att övervaka förundersökningsmyndigheternas verksamhet och användningen av tvångsmedel.

Detaljmotivering

Förundersökningslagen

Samarbete mellan polis och åklagare

Propositionen kommer med en mycket tydlig bedömning av åklagarens ställning vid förundersökningen (s. 30—35). Slutsatsen är att redan de nuvarande bestämmelserna i förundersökningslagen ger åklagaren breda befogenheter vid förundersökningen. Under beredningen har det inte kommit fram några starka skäl för en omprövning av åklagarens ställning, åtminstone inte i det aktuella läget. Åklagaren är enligt den nuvarande och föreslagna lagstiftningen en anställningsberättigad tjänsteman och har därmed omfattande befogenheter när det gäller tvångsmedel. Åklagaren kopplas till förundersökningen genom bestämmelser om samarbetsskyldighet, som förpliktar förundersökningsmyndigheterna att hålla honom eller henne adekvat underrettad om hur förundersökningen framskridet och åklagaren att vara med och styra förundersökningen.

Utskottet har tagit upp frågan om fördröjda rättegångar och i det sammanhanget konstaterat att förundersöknings- och åklagarmyndigheterna behöver vidareutveckla sitt samarbete och minska de regionala skillnaderna. För slutresultatet skulle det vara bra om åklagaren kunde koncentrera och begränsa förundersökningen till

straff- och processrättsligt väsentliga frågor inte minst i omfattande och svåra härvor av ekonomisk brottslighet och fall av organiserad brottslighet. Ett närmare samarbete kräver interna organisatoriska åtgärder och därtill skulle det vara bra att se på vilka fördelarna kan tänkas vara av att ordna in polisen under justitieministeriets förvaltningsområde (GrUB 1/2010 rd). Följaktligen förutsätter utskottet mer förpliktande och ingående bestämmelser om samarbete mellan polis och åklagare.

Förundersökning i ett ministeransvarighetsärende

Riksdagens justitieombudsman anser i ett avgörande 2007 (Dnr 876/2/05) att de högsta laglighetsövervakarnas rätt att förordna förundersökning i ministeransvarighetsärenden är tveksam i det gällande rättsläget. Hon fann det rådande rättsläget otillfredsställande. För att säkerställa att ministeransvarighetsärenden utreds korrekt och utan dröjsmål är det viktigt att undersökningsprocedurerna och olika myndigheters inbördes befogenheter är tydliga och välkända för alla aktörer. Hennes syn var att det fanns skäl att precisera bestämmelserna om förundersökning av ministeransvarighetsärenden så att det av lagen klart framgår om riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet är behöriga att förordna förundersökning i sådana frågor.

I propositionsmotiven (s. 186) framhålls det att grundlagsutskottet när det behandlar ett ministeransvarighetsärende utifrån lagen om riksrätten och 4 § i ministeransvarighetslagen kan begära att riksåklagaren vidtar åtgärder för att förundersökning ska förrättas. Med stöd av 112 § 1 mom. i grundlagen övervakar justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman direkt lagligheten i statsrådsmedlemmarnas ämbetsåtgärder. Utifrån 8 § i lagen om justitiekanslern i statsrådet och 8 § i lagen om riksdagens justitieombudsman och förarbetena till lagen om justitiekanslern har båda laglighetsövervakarna rätt att inleda förundersökning i ett ärende som de undersöker. Slutsatsen i propositionen är att detta inte gäller särskilt reglerade ministeransvarighetsärenden, där de högsta laglighetsövervakar-

na utifrån 115 § i grundlagen kan göra en anmälan till grundlagsutskottet, som beslutar om att inleda förundersökning.

Man kan alltså konstatera att de högsta laglighetsövervakarna har en oklar rätt att förordna förundersökning i ministeransvarighetsärenden. Utskottets åsikt är att tolkningen i propositionsmotiven går för långt. Att grundlagsutskottet med stöd av 4 § i ministeransvarighetslagen kan begära att riksåklagaren vidtar åtgärder för att förundersökning ska förrättas betyder så vitt utskottet kan se inte att de högsta laglighetsövervakarna inte själva kan inleda förundersökning i ett ministeransvarighetsärende. Paragrafen finns i lagens 2 kap. som har rubriken Behandling av ministeransvarighetsärenden i riksdagen. Förarbetena till ministeransvarighetslagen antyder inte heller att meningen när lagen stiftades skulle ha varit att rubba de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter på denna punkt. Utskottet vill att statsrådet vidtar åtgärder för att tydliggöra de högsta laglighetsövervakarnas befogenheter.

Handläggningsspråket vid förundersökning

I 4 kap. 12 § i förslaget till förundersökningslag föreskrivs om språk och tolkning vid förundersökning. Enligt paragrafens 2 mom. har var och en oavsett 1 mom. rätt att vid förundersökning använda finska eller svenska så som bestäms i 10 § i språklagen Förundersökningsmyndigheten ska ordna med tolkning eller skaffa en tolk på statens bekostnad, om myndigheten inte behöver använda det språk som personen i fråga talar. I 4 mom. föreskrivs det att andra än finsk-, svensk- eller samiskspråkiga har rätt att använda det språk de förstår och kan tala tillräckligt bra vid förundersökning. Förundersökningsmyndigheterna ska ordna med tolkning eller skaffa en tolk på statens bekostnad. Analogt ska tolkning ordnas när det behövs på grund av syn-, hörsel- eller talskada hos den som hörs. Utskottet påpekar att den föreslagna bestämmelsen särbehandlar finsk- och svenskspråkiga med hörsel- och talskada jämfört med övriga finsk- eller svenskspråkiga. På den punkten måste den föreslagna paragrafen ändras.

Tvångsmedelslagen

Förbud mot beslag och kopiering när det gäller tystnadsplikt och tystnadsrätt

I 7 kap. 3 § i förslaget till tvångsmedelslag föreskrivs det om förbud mot beslag och kopiering när det gäller tystnadsplikt och tystnadsrätt. Utifrån 2 mom. får en handling inte tas i beslag eller kopieras för att användas som bevis, om den kan antas innehålla sådant som den som avses i 17 kap. 23 § 1 mom. i rättegångsbalken inte får vittna om vid rättegång eller som den som avses i 24 § 2 eller 3 mom. i det kapitlet har rätt att vägra röja, och handlingen innehas av honom eller henne eller den till vars förmån tystnadsplikten eller tystnadsrätten har föreskrivits.

I 3 mom. föreskrivs om undantag från förbudet. Enligt motiven avser förslaget inte att ändra undantagen från beslags- och kopieringsförbudet utan att tydliggöra de nuvarande bestämmelserna genom en direkt hänvisning till rättegångsbalken i stället för förundersökningslagen. Skrivningen i 3 mom. tillåter emellertid att en handling som finns hos en person som avses i 17 kap. 24 § 2 och 3 mom. i rättegångsbalken (till exempel en journalist) med avvikelse från det som nu gäller får tas i beslag eller kopieras, om personen med stöd av 17 kap. 24 § 4 mom. i rättegångsbalken kan förpliktats att besvara frågor i anknytning till undersökning av brott mot tystnadsplikten.

Utskottet föreslår följaktligen att slutet av 3 mom. kompletteras med "om undersökningen gäller ett brott enligt 1 mom.". Paragrafens 1 mom. gäller förbud mot att ta i beslag och kopiera en handling som innehas av närstående till den misstänkte, med undantag av när det strängaste straffet för det brott som undersöks är fängelse i minst sex år.

Särskild husrannsakan

I 8 kap. 1 § 3 mom. i förslaget till tvångsmedelslag finns bestämmelser om särskild husrannsakan. Med särskild husrannsakan avses genomsökning av ett sådant utrymme om vilket det finns anledning att anta att genomsökningen kommer att omfatta information som de som av-

ses i 17 kap. 23 § 1 mom. i rättegångsbalken inte får vittna om i rättegång eller som de som avses i 24 § 2 eller 3 mom. i det kapitlet får vägra röja. Advokater, läkare och journalister är exempel på sådana personer. Genom att föreskriva om särskild husrannsakan vill man hindra att material med information som omfattas av tystnadsplikt eller tystnadsrätt blir beslagttaget. För att detta syfte klart ska framgå föreslår utskottet att slutet av 3 mom. kompletteras med "och som med stöd av 7 kap. 3 § inte får tas i beslag eller kopieras".

Domstolsprövning av husrannsakan

Enligt 8 kap. 15 § 1 mom. i förslaget till tvångsmedelslag beslutar en anhållningsberättigad tjänsteman om allmän husrannsakan och platsgenomsökning. Förslaget utgår från dels praktiska omständigheter, dels bland annat att man inte haft vetskap om någon dom eller något laglighetsövervakningsavgörande från Europadomstolen som skulle ha krävt att beslutet ska föras över till en domstol. Den som berörs av husrannsakan föreslås inte kunna få ett ärende om huruvida husrannsakan är laglig prövat av domstol, utan övriga rättsmedel anses vara tillräckligt effektiva.

Europadomstolen avgjorde i februari 2011 två ärenden om husrannsakan i Finland (Heino mot Finland 15.2.2011 och Harju mot Finland 15.2.2011). I båda avgörandena anser domstolen att ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen har skett, eftersom den finländska lagstiftningen inte erbjuder adekvata rättsmedel före eller efter husrannsakan. Av motiveringen kan man dra slutsatsen att detta gäller både villkoren för husrannsakan och själva proceduren.

Efter de här avgörandena har justitieministeriet överlämnat ett förslag till bestämmelse om domstolsprövning av husrannsakan till grundlagsutskottet (paragrafförslaget finns i en bilaga till utlåtandet). Om den som husrannsakan förrättats hos yrkar det ska domstolen alltså konstatera om det funnits förutsättningar för husrannsakan eller om husrannsakan förrättats enligt kraven i 5 eller 6 §.

Förslaget till bestämmelse möjliggör för den som berörts av husrannsakan att i efterhand få ett

ärende om husrannsakens laglighet prövat av domstol. Grundlagsutskottet anser att bestämmelsen uppfyller de lägsta krav som för närvarande ställs i Europakonventionen och Europadomstolens tolkningspraxis. Lagförslaget 8 kap. 15 § måste kompletteras enligt förslaget i utlåtandet för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Vidare bör åtgärder vidtas för att beslut om allmän husrannsakan i regel ska fattas av någon annan part än förundersökningsmyndigheten.

Genomsökning av utrustning

I 8 kap. 19—28 § i förslaget till tvångsmedelslag föreskrivs det om ett nytt tvångsmedel: genomsökning av utrustning. Med genomsökning av utrustning avses enligt 19 § genomsökning av datainnehållet i datorer, teleterminalutrustning eller andra motsvarande tekniska anordningar eller informationssystem vid tidpunkten för genomsökning. Villkoren för genomsökning av utrustning svarar i långa stycken mot villkoren för husrannsakan, och beslut om denna typ av genomsökning ska fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman och i brådskande fall av en polisman. Enligt propositionsmotiven (s. 396) får genomsökning av utrustning inte gälla konfidentiella meddelanden, om det är föreskrivet om utredning av deras innehåll och identifieringsuppgifter i 10 kap. Utskottet föreslår att paragraferna kompletteras med en sådan avgränsning.

Teleövervakning och villkor för teleövervakning

I 10 kap. 6 § 2 mom. i förslaget till tvångsmedelslag finns en förteckning över brott som motiverar teleövervakning. Utifrån 2 och 3 mom. är teleövervakning möjlig om en person är misstänkt för ett brott som begåtts med användning av en teleadress eller teleterminalutrustning eller för utnyttjande av en person som är föremål för sexhandel eller för koppleri. För tillfället är teleövervakning möjlig utifrån en punkt motsvarande 2 punkten, om det finns skäl att misstänka någon för ett brott mot automatisk databehandling med hjälp av teleterminalutrustning. Änd-

ringen motiveras med brottsutredningsintresset och den ålderdomliga och snäva skrivningen.

Ändringen innebär att teleövervakning kan användas också för undersökning av brott som till sin svårhet inte kan jämföras med de brott som motiverar teleövervakning. Med hjälp av en teleadress eller teleterminalutrustning kan man göra sig skyldig till exempel till ärekränkning eller anstiftan till vilket som helst brott. Också utnyttjande av person som är föremål för sexhandel föreslås bli upptaget bland brott som motiverar teleövervakning. Brottet är straffbart enligt 20 kap. 8 § i strafflagen och kan bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

De föreslagna bestämmelserna om teleövervakning måste ses i ljuset av grundlagens 10 § 2 mom. om att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar. Med teleövervakning avses att identifieringsuppgifter inhämtas om ett meddelande som har sänts från en teleanslutning eller teleterminalutrustning som är kopplad till ett kommunikationsnät eller som har mottagits till en sådan anslutning eller utrustning. Enligt utskottets sätt att se faller identifieringsuppgifterna utanför kärnområdet för den grundläggande fri- och rättigheten till konfidentiella meddelanden (t.ex. GrUU 37/2002 rd, GrUU 26/2001 rd).

Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det bestämmas genom lag om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Till brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet räknas enligt förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna t.ex. narkotikabrott, grova våldsbrott samt lands- och högförräderi (RP 309/1993 rd). Dessutom har utskottet ansett att rätten att få identifieringsuppgifter inte behöver bindas till vissa typer av brott, om bestämmelserna i övrigt uppfyller de allmänna kraven på begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 26/2001 rd, GrUU 37/2002 rd).

Teleövervakning är i lagförslaget precis som nu kopplad dels till brott med angiven straffskala, dels till i lagen namngivna brott. Genom de

föreslagna ändringarna utvidgas teleövervakning till brott som inte kan anses vara brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden enligt grundlagen. För vanlig lagstiftningsordning krävs det att 2 punkten begränsas till att gälla brott av nämnd typ eller som till svårhetsgraden kan jämföras med dem.

Teleövervakning för att nå misstänkta och dömda

I 8 § föreslås det att teleövervakning ska få användas också för att nå misstänkta för brott enligt 6 § 2 mom., om det finns anledning att misstänka att de håller sig undan eller annars undviker förundersökning eller rättegång. Förundersökningsmyndigheten kan dessutom beviljas tillstånd till teleövervakning för att nå en person som dömts till ovillkorligt fängelsestraff, om det finns anledning att misstänka att denne håller sig undan eller annars undviker verkställighet av straff. Det nya tvångsmedlet motiveras med att det är viktigt att utreda brott och fullfölja det straffrättsliga ansvaret och med det straffrättsliga systemets trovärdighet över lag. Att använda teleövervakning för att nå den som misstänks för ett brott som motiverar teleövervakning utgör inget konstitutionellt problem med avseende på grundlagens 10 § 3 mom.

Det framgår av bestämmelsemotiven att meningen är att använda lägesuppgifter om den teleadress och teleterminalutrustning som teleövervakningen gäller för att nå den misstänkte. Bestämmelsen är för omfattande för sitt syfte, eftersom identifieringsuppgifterna i teleövervakningen innehåller information om båda parterna i kommunikationen.

Utskottet har i ett tidigare sammanhang ansett att den konstitutionella betydelsen av lägesuppgifter om en teleadress och teleterminalutrustning har samband med skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen, alltså individens rätt att leva sitt eget liv utan att myndigheter och utomstående parter godtyckligt eller i onödan ingriper i det. Bestämmelsen hänger också samman med rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen (GrUU 11/2005 rd, GrUU 9/2004 rd, GrUU 36/2002 rd).

Grundlagsutskottet har fäst stort avseende vid att avgränsningen av skyddet för privatlivet är mycket obetydlig jämfört med betydelsen av det samhällsintresse som motiverar den (GrUU 36/2002 rd). Det är en lämplig utgångspunkt också för bedömningen av det föreliggande förslaget. Bestämmelsen måste ändras så att den åtminstone i fråga om personer som dömts till ovillkorliga fängelsestraff gäller lägesuppgifter om teadresser eller teleterminalutrustning som dessa personer innehar eller i övrigt antas använda. Dessutom måste kriterierna skärpas så att den som dömts till fängelsestraff håller sig undan eller annars försöker undvika verkställighet av straff och att lägesuppgifterna ska kunna antas vara mycket viktiga för att man ska nå honom eller henne. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Observation, systematisk observation och optisk observation

Med observation avses enligt 12 § 1 mom. i förslaget till tvångsmedelslag iakttagande av en viss person i hemlighet i syfte att inhämta information. I 2 mom. föreskrivs det att det med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person. Utrymmen som används för stadigvarande boende får inte ställas under observation eller systematisk observation och inte optisk observation heller. Utskottet har i sammanhang med polislagen och tullagen konstaterat att uttrycket ska förstås som att det avser begreppet hemfrid i grundlagen och att den föreslagna bestämmelsen därmed inte ska ses som ett problem med tanke på skyddet för hemfriden i grundlagen (GrUU 37/2002 rd).

Villkoren för systematisk observation föreslås bli angivna i 3 mom. Däremot föreslås inga bestämmelser om villkoren för observation. Vad gäller observationsföremålet skiljer sig observation från systematisk observation bara på den punkten att den är "annan än kortvarig observation". Förslaget bör enligt utskottets mening lämpligen kompletteras på denna punkt. Det behöver också tydliggöras hur systematisk obser-

vation ställer sig till optisk observation. Skillnaden mellan de här tvångsmedlen är att den tekniska anordningen, mediet eller programmet vid optisk observation eller upptagning är utplacerad, medan tekniska anordningar som används vid observation ska vara under en polisman uppsikt och användas av en polisman (s. 336).

De nuvarande bestämmelserna om teknisk avlyssning och optisk observation i tvångsmedelslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan. Utskottet har ansett att de här tvångsmedlen innebär ett relativt kraftfullt ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, inte minst på grund av hemlighetsmakeriet kring dem. Därför får optisk observation tillåtas bara på mycket stränga villkor. GrUU 8/1994 rd, GrUU 12/1998 rd). Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara exakt angivna och noga avgränsade, och de nya tvångsmedlen får inte bli ett sätt att luckra upp de stränga villkoren för optisk observation. Utskottet vill följaktligen se sådana ändringar i de föreslagna bestämmelserna att det går att skilja åt tvångsmedlen för att villkoren för att tillgripa dem och beslutsprocedurerna kring dem ska bli tydligare.

Förtäckt inhämtande av information

I 10 kap. 14 § kommer det att föreskrivas om förtäckt inhämtande av information. Enligt motiven ska förtäckt inhämtande av information inte vara möjligt i en bostad ens när man går in i bostaden med dens medverkan som innehar bostaden (s. 339). Med hänsyn till hemfridsskyddet i grundlagen är det nödvändigt att skriva in den här inskränkningen i bestämmelsen.

Täckoperationer

Om täckoperationer för att hindra, avslöja och utreda brott föreskrivs för närvarande i polislagen. I tvångsmedelslagen föreslås bestämmelser om täckoperationer vid förundersökning av brott. De brott som motiverar täckoperationer är desamma som motiverar teleavlyssning med undantag av de brott som nämns i bestämmelsen och de är desamma som i 31 a § i polislagen, som kom till med grundlagsutskottets medverkan. Ett

ytterligare villkor är att det anses nödvändigt att inhämta information för att den brottsliga verksamheten är så planmässig, organiserad eller professionell eller för att den kan förväntas fortsätta eller upprepa sig. Dessutom ska täckoperationen spela en synnerligen stor roll för att brottet ska kunna utredas och tvångsmedlet vara nödvändigt för utredningen. De föreslagna bestämmelserna motsvarar utskottets ställningstaganden om reglering av täckoperationer och är inget problem i konstitutionellt hänseende.

Brotsförbud

Enligt 10 kap. 28 § 1 mom. får en polisman som företar en täckoperation inte begå brott eller ta initiativ till ett brott. Om en polisman som företar en täckoperation begår en trafikförseelse, en ordningsförseelse eller något annat jämförbart brott för vilket det föreskrivna straffet är ordningsbot, går polismannen enligt 2 mom. fri från straffansvar, om gärningen har varit nödvändig för att syftet med täckoperationen ska nås eller för att inhämtandet av information inte ska avslöjas. Dessutom kan en polisman som företar en täckoperation på vissa villkor enligt 10 kap. 29 § delta i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet och i kontrollerade leveranser.

Friheten från straffansvar motiveras (s. 401) med att den som utför täckoperationen måste kunna vinna förtroende hos medlemmarna i den kriminella gruppen. Om man vill tillåta täckoperationer som riktas mot medlemmarna i en professionell kriminell grupp genom infiltration är man i praktiken tvungen att godkänna möjligheten att den som utfört täckoperationen åtminstone i efterhand bedömt kan vara delaktig i brott.

Utskottet har i ett tidigare sammanhang framhållit att okonventionella befogenheter kan sägas ge polisen rätt att bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. I konstitutionellt hänseende är en sådan tjänsteåtgärd redan i sig betydelsefull med tanke på principen om en lagbunden förvaltning i 92 § i regeringsformen (2 § 3 mom. i grundlagen). Principen kan bland annat anses innebära att en offentlig myndighet inte utan synnerligen tungt vägande skäl och exakt fastlagda villkor får ges nya befogenheter att

utföra åtgärder som annars är straffrättsligt sanktionerade även när de vidtas av en myndighet (GrUU 5/1999 rd). Bestämmelsen medför inga problem med tanke på grundlagen. Utskottet föreslår ändå att bestämmelsen ändras så att villkoret för ansvarsfrihet är att det har varit *nödvändigt* att begå brott för att ett visst syfte ska uppnås eller avslöjande hindras.

Beslut om en täckoperation

Beslut om en täckoperation ska enligt 10 kap. 31 § 1 mom. i förslaget till tvångsmedelslag fattas av chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen eller chefen för en polisinsättning som anges i en förordning av statsrådet. Det ska föreskrivas på samma sätt om bevisprovokation genom köp (35 § 1 mom.) och skyddande (48 § 1 mom.).

Grundlagsutskottet anser det inte lämpligt att frågor av den här arten regleras så här, utan att befogenheten att fatta beslut måste skrivas in i lag. Följaktligen måste bestämmelserna ändras så att det framgår av lagen vilken myndighet som är behörig här. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det blir tydligare om bemyndigandet stryks helt i paragraferna. Lagutskottet bör lämpligen överväga att låta besluten om de aktuella hemliga metoderna att inhämta information ingå i domstolarnas behörighet.

Beslut om förutsättningarna för täckoperation

Den polisman som fattat beslut om en täckoperation ska utifrån 10 kap. 32 § låta domstolen avgöra om det finns sådana förutsättningar för en täckoperation som avses i 27 § 2 mom. Det framgår av bestämmelsemotiven (s. 355) att en täckoperation inte får inledas förrän domstolen har avgjort ärendet. Det förblir oklart hur bestämmelsen förhåller sig till 10 kap. 31 § om beslut om en täckoperation om det inte föreskrivs i paragrafen att en täckoperation inte får inledas förrän domstolen har avgjort ärendet.

Offentligt ombud

För handläggningen av ett yrkande som gäller bostadsavlyssning ska domstolen förordna ett

offentligt ombud att bevaka den misstänktes intressen och deras intressen som eventuellt också blir föremål för avlyssning. Utskottet har ansett det lämpligt att en utomstående intressebevakare förordnas i samband med bostadsavlyssning för att beslut om tillstånd inte ska fattas enbart utifrån förundersökningsmyndighetens material. Det upprepar sin åsikt att man bör överväga att involvera ett offentligt ombud i ett beslut om teleavlyssning (GrUU 36/2002 rd).

Användning av överskottsinformation

Med överskottsinformation avses enligt 10 kap. 55 § information som fåtts genom teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk observation, när informationen inte har samband med ett brott eller när den gäller något annat brott än det som tillståndet avser att förhindra eller avslöja. Överskottsinformation får enligt 56 § 1 mom. användas i samband med utredning av brott, när informationen gäller ett brott för vars utredning man skulle ha fått använda det tvångsmedel genom vilket informationen har fåtts, eller när det föreskrivna strängaste straffet för brottet är fängelse i minst två år. Överskottsinformation får även användas för att utreda stöld och häleri.

Förslaget måste bedömas mot 10 § 3 mom. i grundlagen, där det står att det genom lag också kan bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden. Den föreslagna bestämmelsen är problematisk för det första för att den enbart utgår från att brottet ska motivera tvångsmedlet, fast villkoren för tvångsmedlet och de allmänna kriterierna för hemliga tvångsmedel i 10 kap. 2 § ska vägas in i beslutet om tvångsmedel. Dessutom ska tillståndsbeslutet alltid fattas efter prövning. För det andra blir användningen av hemliga tvångsmedel enligt 55 § betydligt mer omfattande än vad bestämmelserna i kapitlet i övrigt säger om villkoren för att använda dem. Exempelvis är de brott som motiverar tvångsmedel och som är ett villkor för teleavlyssning allvarliga jämfört med

t.ex. stöld, som bestraffas med böter eller fängelse i högst ett och ett halvt år.

Den föreslagna bestämmelsen måste ändras så att domstolen beslutar om användning av överskottsinformation, om polisen har fått informationen genom ett tvångsmedel som för att få användas kräver ett domstolsbeslut. Dessutom får överskottsinformation användas bara för att utreda brott där man hade kunnat besluta att tvångsmedel får användas för utredningen. Det är villkoret för att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning.

Avbrytande av teleavlyssning, teknisk avlyssning och teknisk observation av utrustning

I 58 § 1 mom. föreslås bestämmelser om när teleavlyssning och teknisk avlyssning ska avbrytas. Om det innan användningen av tvångsmedlet har avbrutits har uppkommit skäl att misstänka en person för ett brott som avses i 3 § 2—4 mom., 16 § 3 mom. eller 17 § eller om det med fog kan antas att en person kommer att göra sig skyldig till ett sådant brott, får en anställningsberättigad tjänsteman utifrån 2 mom. besluta att teleavlyssning eller teknisk avlyssning ska riktas mot den personen.

Ärenden som gäller teleavlyssning, bostadsavlyssning och teknisk avlyssning av en misstänkt som berövats sin frihet på grund av brott ska föras till domstol av den anställningsberättigade tjänstemannen så snart det är möjligt, dock inom 24 timmar från det att tvångsmedlet riktades mot den nya personen. Om domstolen inte beviljar tillstånd till teleavlyssning eller teknisk avlyssning, ska användningen av tvångsmedlet avslutas och de upptagningar som fåtts genom detta och anteckningarna om de uppgifter som fåtts genom detta genast utplånas.

Förslaget innebär ett undantag från principen att beslut om teleavlyssning, bostadsavlyssning och teknisk avlyssning som riktas mot en misstänkt som berövats sin frihet på grund av brott alltid ska fattas av domstolen. Grundlagsutskottet har granskat beslutsprocessen i akuta fall och menar att det är rätt att den anställningsberättigade tjänstemannen heller inte då kan besluta om teknisk avlyssning på hemfridsskyddade plat-

ser. Beslutet om teknisk avlyssning får inte ens i akuta fall fattas av den anhållningsberättigade tjänstemannen på grund av skyddet för förtroliga meddelanden i grundlagens 10 §, utan teleavlyssning ska alltid vara beroende av tillstånd från domstolen (GrUU 36/2002 rd). Lagförslaget måste ändras på den här punkten för att kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I polislagen föreskrivs om polisens rätt till teknisk avlyssning för att polisåtgärden tryggt ska kunna vidtas eller sådan överhängande fara avvägras som hotar liv eller hälsa.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 8 kap. 15 §, 10 kap. 6 § 2 mom., 8 §, 31 § 1 mom., 35 § 1 mom., 48 § 1 mom., 56 § 1 mom. och 58 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 8 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Hannes Manninen /cent
Elisabeth Naucclér /sv

Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

BILAGA

Justitieministeriets förslag till komplettering
av 8 kap. i lagförslag 2

Domstolsprövning av husrannsakan

Om den som husrannsakan förrättats hos yrkar det ska domstolen konstatera om det funnits förutsättningar för husrannsakan eller om husrannsakan

förrättats enligt kraven i 5 eller 6 §. Yrkandet ska framställas inom 30 dagar från husrannsakan eller den senare tidpunkt då den yrkande har fått kännedom om att husrannsakan har förrättats.

Ett yrkande som gäller husrannsakan ska behandlas enligt vad som föreskrivs om behandling av häktningssyrkande i 3 kap. 1 och 3 §. Den yrkande och den anhållningsberättigade tjänstemannen ska ges tillfälle att bli hörda.

Domstolens beslut i ett sådant ärende som avses i denna paragraf får överklagas.