

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polislagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polislagen (RP 275/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- professor Janne Salminen
- professor Sakari Melander
- juris doktor Markku Fredman.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polislagen ändras.

Lagen avses träda i kraft omkring ett halvt år efter att den har antagits och blivit stadfäst.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen förslagen med avseende på grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet, 9 § 1 mom. om rörelsefrihet, 10 § om skydd för privatlivet, 15 § om egendomsskydd och 21 § om rättsskydd.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår ändringar i polislagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Grundlagsutskottet har i samband med stiftandet av den tidigare polislagen beskrivit polislagens

Utlåtande GrUU 99/2022 rd

konstitutionella betydelse genom att konstatera att polislagen är ett typexempel på en lag som lätt kan råka i konflikt med medborgarnas grundläggande rättigheter, i synnerhet de klassiska friheterna (GrUU 15/1994 rd, s 1/II).

(2) Polisens uppgift är i enlighet med 1 § i polislagen att trygga rätts- och samhällsordningen, skydda den nationella säkerheten, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Med tanke på samhällsintresset är det viktigt att målen för polisverksamheten nås. I systemet med grundläggande fri- och rättigheter är det i extrema fall fråga om skydd av rätten till personlig trygghet enligt 7 § i grundlagen. Ett starkt intresse av detta slag har enligt grundlagsutskottet i allmänhet ansetts utgöra en med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna acceptabel grund som i konstitutionellt hänseende ger rätt att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet, förutsatt att även de övriga generella villkoren för inskränkningar uppfylls (se GrUU 67/2010 rd, s. 2, GrUU 5/1999 rd, s. 2).

(3) Grundlagsutskottet fäster allmänt uppmärksamhet vid att regleringen av polislagens befogenheter som berör förebyggandet av brott, i likhet med regleringen av tvångsmedel och förundersökning har karakteriserats av en utveckling där befogenheterna utökas eller utvidgas gradvis. De utvidgningar av befogenheterna som genomförs genom lagändringar kan i sig vara små, men vid den konstitutionella bedömningen av nödvändigheten och proportionaliteten måste också de befogenheter beaktas som redan tidigare föreskrivits. Även en liten utvidgning av en befogenhet som grundlagsutskottet i ett tidigare utlåtande bedömt vara oklanderlig i konstitutionellt hänseende kan ge anledning att ändra bedömningen av nödvändighet och proportionalitet.

Beslut om teleavlyssning och teleövervakning

(4) I propositionen föreslås det att 5 kap. 7 och 10 § i polislagen ändras så att tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning inte i framtiden söks och bestäms i domstol i fråga om vissa specificerade teleadresser eller teleterminaler, utan tillståndet söks och bestäms personspecifikt. Förslaget innebär att polisen inte separat behöver ansöka om enskilda tillstånd för varje teleadress eller teleterminal som en misstänkt har och som framgår först efter det att tillståndet har beviljats. Teleadressen och teleterminalen nämns i ansökan och beslutet endast om den person som är föremål för tillståndet inte är känd. I polislagen föreslås också bestämmelser om att beslut om de teleadresser eller den teleterminalutrustning som åtgärden riktas mot fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen, förutom i situationer där den misstänkte inte är känd.

(5) Enligt förslaget ska domstolen fortfarande besluta om den person vars kommunikation teleavlyssningen eller teleövervakningen ska riktas mot. Omfattningen av teleavlyssningen eller teleövervakningen och hur den riktas mot en anordning eller adress som innehas eller annars antas vara i personens besittning beror dock fortfarande på beslut av en anhållningsberättigad tjänsteman eller en polisman som hör till befälet vid skyddspolisen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär förslaget en väsentlig och principiellt betydande ändring i lagstiftningen om begränsning av skyddet för förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har redan innan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft ansett det väsentligt med tanke på rättsskyddet att det alltid ska vara en förutsättning för avlyssningsbefogenheter att en oavhängig domstol i ett enstaka fall beviljar tillstånd på grund av en konkret misstanke om

Utlåtande GrUU 99/2022 rd

ett brott (GrUU 8/1994 rd, s. 2/II). I senare praxis har utskottet bland annat avvisat förslaget om kortvarigt möjliggörande av teleavlyssning utan domstolstillstånd (GrUU 67/2010 rd, s. 5). Utskottet har dessutom ansett det befogat att överväga om beslut också om övriga hemliga metoder för inhämtande av information bör ingå i domstolarnas behörighet (GrUU 67/2010 rd, s. 5/II).

(6) Enligt grundlagsutskottets uppfattning försvagar den nu föreslagna ändringen rättsskyddet i fråga om användning av hemliga metoder för inhämtande av information. Utskottet anser inte att motiveringen till förslaget är särskilt övertygande i det aktuella regleringssammanhanget. Grundlagsutskottet anser att förvaltningsutskottet bör överväga att ändra regleringen så att den bättre beaktar skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

(7) Grundlagsutskottet noterar dessutom omnämnandet i propositionen om att det aktuella förslaget bland annat påminner om det som föreskrivs i 5 a kap. i polislagen. I de befogenheter enligt 5 a kap. i polislagen som ingriper i skyddet för förtroliga meddelanden och som gäller civil underrättelseinhämtning är det fråga om inhämtande av information om sådan annan verksamhet enligt 10 § 4 mom. i grundlagen som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Det gäller enligt grundlagsutskottet en exceptionell inskränkingsgrund som inte bygger på att verksamheten ska vara brottslig och som således blir tillämplig också i fall där det inte går att peka på någon konkret och specificerad misstanke om brott, varken i informationsinhämtningsfasen eller nödvändigtvis i övrigt (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Med beaktande också av att underrättelseverksamhet till sin karaktär skiljer sig från brottsbekämpningen och brottsutredningen kan den regleringsmodell som valts i underrättelselagstiftningen enligt grundlagsutskottet inte användas som motivering till den nu föreslagna regleringen.

Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning

(8) I 5 kap. 25 § i polislagen finns bestämmelser om en teknisk anordning för att inhämta identifieringsuppgifterna för en teleadress eller teleterminalutrustning. Nu föreslås det att man ur 5 kap. 25 § 2 mom. stryker bestämmelsen om att polisen för inhämtande av de uppgifter som avses i 1 mom. bara får använda sådana tekniska anordningar som endast kan användas för att identifiera teleadresser och teleterminalutrustningar.

(9) Grundlagsutskottet noterar att utskottet tidigare uttryckligen har förutsatt att en begränsning av den typ som nu föreslås bli slopad fogas till lagen som ett villkor för att vanlig lagstiftningsordning ska kunna tillämpas (GrUU 11/2005 rd, s. 9). I propositionen motiveras den nu föreslagna ändringen bland annat med att regleringen inte längre kan anses motiverad och att en motsvarande begränsning inte ingår i polislagens 5 a kap. om civil underrättelseinhämtning, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan.

(10) Enligt grundlagsutskottets uppfattning har det inte lagts fram tillräckliga motiveringar till det föreslagna slopandet. Antingen måste bestämmelsen till denna del bevaras i sin gällande form eller också måste det på författningsgrund med hjälp av övervakning och tekniska metoder ses till att anordningen används endast för inhämtande av identifieringsuppgifter. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 99/2022 rd

Användning av överskottsinformation

(11) Med överskottsinformation avses i polislagen 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 för vars förhindrande eller avslöjande tillståndet har getts. Det föreslås att 5 kap. 54 § i polislagen ändras så att överskottsinformation får användas när förutsättningarna enligt bestämmelsen uppfylls också när det är fråga om givande av muta, givande och tagande av muta i näringsverksamhet, tagande av muta, brott mot tjänstehemlighet eller missbruk av tjänsteställning eller narkotikabrott.

(12) Bestämmelserna om användning av överskottsinformation i polislagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 67/2010 rd, s. 5, GrUU 33/2013 rd, s. 5—7). Utskottet har granskat regleringen med avseende på skyddet för förtroliga meddelanden i 10 § i grundlagen. Det är enligt utskottet klart att all överskottsinformation som fåtts genom i sig lagliga tvångsmedel inte utan begränsning kan användas för utredning av vilket som helst brott. Regleringen när det gäller förtroliga meddelanden motiveras främst av behovet att skydda innehållet i ett meddelande gentemot utomstående. Innehållet i ett meddelande förlorar inte sitt skydd enligt grundlagen enbart därför att man fått information om det genom till exempel teleavlyssning. Bestämmelsen i 10 § i grundlagen begränsar användningen av innehållet i meddelandet också efter detta. Det här är väsentligt också därför att inte bara det egentliga målet för avlyssningen utan också utomstående personer kan bli föremål för hemligt inhämtande av information. Vidare bör det enligt utskottet noteras att om användning av överskottsinformation tillåts för utredning av andra, mindre allvarliga brott än sådana som motiverar respektive teletvångsmedel, så innebär detta indirekt en uppluckring av begränsningarna för användning av teletvångsmedel (GrUU 33/2013 rd s. 6/II).

(13) Enligt grundlagsutskottet har det inte funnits något hinder för att bestämmelsen om användning av överskottsinformation också omfattar vissa enskilda brott vars maximistraff är fängelse i två år, men som dock till allvarlighetsgraden kan jämföras med andra brott som utgör en förutsättning för användning av överskottsinformation och som uppfyller de krav på begränsning av hemligheten för förtroliga meddelanden som anges i 10 § i grundlagen (GrUU 33/2013 rd, s. 7/I).

(14) Grundlagsutskottet har i enlighet med det som sägs ovan förhållit sig restriktivt till att tillåta användning av överskottsinformation vid utredning av brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är mindre än tre år fängelse. I ljuset av utskottets utlåtandepraxis är det således exceptionellt att brott som vid straffmätningen ska betraktas som lindrigare tas in i 5 kap. 54 § i polislagen. Utskottet finner inte de nu föreslagna utvidgningarna i regleringen lämpliga med avseende på 10 § i grundlagen.

(15) Grundlagsutskottet har tidigare inte ansett att det är problemfritt med reglering som skulle ha inneburit att överskottsinformation kunde användas i anslutning till sådana brott som i praktiken oftast endast leder till bötesstraff (GrUU 33/2013 rd, s. 7/I). Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör förvaltningsutskottet mot denna bakgrund noggrant bedöma om det är motiverat att foga de nu föreslagna brotten till 5 kap. 54 § 2 mom. i polislagen.

Utlåtande GrUU 99/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 5 kap. 25 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 10.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.