

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/1999 rd

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

*Till förvaltningsutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 1 september 1999 en proposition med förslag till lag om ändring av polislagen (RP 34/1999 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till förvaltningsutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- polisöverinspektör Jorma Vuorio och projektchef Kimmo Hakonen, inrikesministeriet
- biträdande justitieombudsmannen Jaakko Jonkka, riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsrådet Jarmo Littunen, justitieministeriet
- kriminalkommissarie Thomas Elfgren, centralkriminalpolisen
- överinspektör Harri Sarvanto, skyddspolisen
- statsåklagare Jarmo Rautakoski, Riksåklagarämbetet
- advokaten Markku Fredman, Finlands Advokatförbund
- professor Mikael Hidén
- professor Antti Jokela
- professor Olli Mäenpää
- professor Liisa Nieminen
- juris licentiat Kirsi Piispanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att polislagen kompletteras med bestämmelser om okonventionella brottsbekämpnings- och brottsutredningsmetoder. De nya metoderna är täckoperation och bevisprovokation genom köp. Vidare föreslås bestämmelser om säkerhetsvisitation för att skydda rättegångar och andra tillställningar som kräver särskilt skydd. Genom nya bestämmelser utvidgas också polisens rätt att få identifieringsuppgifter om teledokument och att utföra teknisk ob-

servation. Dessutom preciseras bestämmelserna om handräckning.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft ungefär en månad efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

I propositionen ingår ett synnerligen digert avsnitt om lagstiftningsordningen. De frågor som analyseras i motiveringen handlar om gränskontroller och tullåtgärder, avspärrande av en plats eller ett område, säkerhetsvisitation,

teknisk observation, täckoperation, bevisprovokation genom köp och teleövervakning, polisförordnanden samt närmare stadganden och bestämmelser. Kontentan av motiveringen till lagstiftningsordningen är att lagförslaget kan be-

handlas i vanlig lagstiftningsordning. Frågan är dock inte helt entydig och därför har regeringen ansett att det är ändamålsenligt att grundlagsutskottet ges tillfälle att lämna utlåtande om propositionen.

## UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

### *Motivering*

#### *Allmänt om polislagen*

Den gällande polislagen stiftades 1995, en kort tid innan de reviderade bestämmelserna om grundläggande fri- och rättigheter trädde i kraft i augusti samma år. När lagförslaget behandlades i riksdagen gav utskottet (GrUU 15/1994 rd, s. 1 andra spalten) sin bedömning av polislagens betydelse i konstitutionellt hänseende och konstaterade att "polislagen är typexemplet på en lag som lätt kan råka i konflikt med medborgarnas grundläggande rättigheter, i synnerhet de klassiska friheterna". Som betydelsefulla grundläggande rättigheter med tanke på polisens befogenheter nämndes framför allt skyddet för personlig frihet och kroppslig integritet (6 § RF), rörelsefriheten (7 § RF) och skyddet för hemfrid (8 § RF). Ett relevant faktum är också att bestämmelser om rätten till personlig säkerhet skrevs in i 6 § 1 mom. regeringsformen och bestämmelser om tryggt privatliv i 8 § 1 mom. i samband med översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Om inte förr så åtminstone efter revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna etablerades uppfattningen att de tillåtna villkoren för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter skall bedömas dels utifrån eventuella lagförbehåll i de fri- och rättighetsspecifika bestämmelserna, dels utifrån allmänna doktriner om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 4—6). Som allmänna villkor för inskränkningar gäller framför allt att dessa skall konstitueras genom en lag, vara noga avgränsade och exakt definierade, att grunderna för inskränkningar är acceptabla, att kravet på proportionalitet uppfylls, att rättsskyddsarrange-

mangen är adekvata och att inskränkningarna inte står i strid med Finlands internationella förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna.

Enligt 1 § 1 mom. polislagen är det polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga brott, reda ut brott och sörja för att brott blir föremål för åtalsprövning. Det är ett allmänt samhälleligt intresse att polisen lyckas fullfölja sina uppgifter — i kontexten grundläggande fri- och rättigheter handlar det i extrema fall om att trygga den personliga säkerheten. Ett starkt intresse av detta slag har 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.

Den i 8 § 3 mom. regeringsformen förankrade gränsdragningen mellan "utredning av brott", "undersökning av brott" och "bekämpning eller förhindrande av brott" när det gäller polisens agerande har en viss generell betydelse för den konstitutionella bedömningen av polisens befogenheter. Detta lagrum i grundlagen tillåter nämligen dels vissa åtgärder om de är nödvändiga för att utreda ett brott, dels vissa inskränkningar i rättigheter som är nödvändiga vid utredningen av brott. Utskottet har påpekat (GrUU 2/1996 rd) att uttrycken i grundlagen på rent språkliga grunder kan förstås så att de "endast avser redan begångna brott. I praktiken är det dock inte möjligt att dra en exakt gräns enligt gärningsögonblicket. Många brott är av sådan typ att det inte är möjligt att utreda dem, om det över huvud taget inte uppdragas att ett brott har begåtts, vilket i sin tur kan kräva att man på

förhand bereder sig för att ett brott kommer att begås." Utskottet håller fast vid sin tidigare ståndpunkt och anser att utredning av brott i den mening som avses i 8 § 3 mom. regeringsformen också omfattar åtgärder som vidtas med anledning av en konkret, specificerad misstanke om brott, även om brottet ännu inte har hunnit begås.

Utskottet finner det viktigt att förutsättningen för att en åtgärd skall tillåtas i konstitutionellt hänseende, i detta fall en konkret, specificerad misstanke om brott, klart skall framgå av en bestämmelse. Denna åsikt har relevans för 31 § 3 mom. och 31 c § 1 mom. i lagförslaget. Man kunde, menar utskottet, med fördel överväga exempelvis följande formulering: "... att av en persons uppförande eller något annat *med fog* kan dras den slutsatsen om att han ...".

### *Gränskontroller och tullåtgärder*

Den föreslagna 10 a § handlar om en polismanns rätt att verkställa gränskontroll och utföra tullåtgärder. Regleringen föreslås ske genom en allmän hänvisning till lagen om gränsbevakningsväsendet och tullagen. Denna summariska lösning gör att regleringen blir bristfällig med hänsyn till att en begränsning av en grundläggande fri- eller rättighet skall vara klart avgränsad och exakt. Om lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste befogenheterna i fråga knytas till de uttryckliga bestämmelserna i respektive lagar.

### *Säkerhetsvisitation*

Den föreslagna 22 § tillåter säkerhetsvisitation av personer som deltar i rättegångar eller tillställningar, allmänna sammankomster eller andra offentliga tillställningar som kräver särskilt skydd. En person som anländer till eller vistas i den omedelbara närheten av en sådan tillställning får kroppsvisiteras för att kontrollera att han eller hon inte har med sig föremål eller ämnen som kan användas för att äventyra deltagarnas säkerhet.

Säkerhetsvisitation innebär ett ingrepp i den personliga integritet 6 § 1 mom. regeringsformen garanterar. Enligt 6 § 3 mom. regeringsfor-

men får denna grundläggande rättighet inte kränkas godtyckligt och utan laglig grund.

Med hänsyn till att inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna regleras av kraven på klar avgränsning och exakthet är det på det principiella planet skäl att notera att förslaget inte går in på de olika sätten för kontroll av person. Befogenheten bör följaktligen anses omfatta de traditionella formerna av kroppsvisitation som de finns definierade i 5 kap. 9 § tvångsmedelslagen. Befogenheten torde även kunna anses gälla former som med tanke på den personliga integriteten är lindrigare än så, exempelvis kontroll med en metalldetektor eller någon annan teknisk apparat.

Ett väsentligare faktum med tanke på kravet på noga avgränsning och exakthet är att det i fråga om den finska texten bara av motiveringstexten framgår att det i lagtexten inskrivna kriteriet "som förutsätter särskilt skydd" även skall gälla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta syfte framgår inte av den finska lagtexten som den nu är formulerad. Därför måste lagförslaget absolut förtydligas om det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Den föreslagna befogenheten kan förankras i grunder som är acceptabla med tanke på komplexet av grundläggande fri- och rättigheter. Befogenheten avser nämligen också att som en grundläggande rättighet trygga den skyddades personliga säkerhet och när det gäller rättegångar garantera att bestämmelserna om rättvis rättegång (RF 16 §) efterföljs (GrUU 2/1999 rd). Därtill har befogenheten vissa beröringspunkter med ostörd församlingsfrihet (RF 10 a §). Den som utövar befogenheten bör därför vederbörligen se till att denna grundläggande rättighet tillgodoses. Proportionalitetskravet ger inte heller anledning till anmärkningar mot förslaget, om bara den konstitutionella anmärkningen visavi kravet på noggrann avgränsning och exakthet blir beaktad.

Utgående från dessa premisser och med beaktande av terminologin i lagen om sammankomster kunde det föreslagna nya 3 mom. i 22 § ges följande skrivning: "För att *trygga säkerheten*

för deltagarna i en rättegång eller (*utesl.*) en (*utesl.*) allmän sammankomst, (*utesl.*) en offentlig tillställning eller *en likartad* tillställning, som förutsätter särskilt skydd, har en polisman rätt att *visitera personer* som kommer till eller vistas i närheten av en *sådan* tillställning *och de saker de för med sig* för att förvissa sig om att *de* inte innehar sådana föremål eller ämnen med vilka deltagarnas säkerhet kan äventyras."

Eftersom den föreslagna bestämmelsen hör nära samman med 23 § lagen om sammankomster (se även RP 3/1999 rd) bör den i den sistnämnda lagen ingående visitationsbefogenheten avseende saker lämpligen tas med även i polislagen. Av kompletteringen följer att en liknande precisering även bör göras i 22 § 1 mom. polislagen där ett slags grundläggande regler för säkerhetsvisitation ingår.

#### *Teknisk observation*

När polislagen stiftades gjorde utskottet utgående från hemfridsskyddet en bedömning (GrUU 15/1994 rd) av teknisk observation och ansåg då att åtgärden vanligen innebär ett allvarligt intrång i hemfriden än om den behörige själv är närvarande eller om intrånget i hemfriden sker med hans vetskap. Dessa befogenheter i polislagen bör därtill på grund av skyddet för privatlivet och 8 § 2 och 3 mom. regeringsformen också bedömas med hänsyn till hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Regeringen föreslår att rätten till teknisk observation utvidgas för det första till celler och andra lokaler som fångarna förfogar över i straffanstalter. Utvidgningen motsvarar en ändring av 5 a kap. 4 § tvångsmedelslagen, som trädde i kraft tidigare i år (GrUU 12/1998 rd). Därtill får observationsanordningar enligt förslaget placeras i lokaler där teknisk observation är tillåten.

Grundlagsutskottet har tidigare påpekat (till exempel GrUU 12/1998 rd) att teknisk observation innebär ett förhållandevis stort ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt till följd av att åtgärden utförs i smyg och att kriterierna för när teknisk observation skall tillåtas därför bör vara stränga. Förutsättningen för

teknisk observation är enligt 31 § 3 mom. en konkret och specificerad misstanke om brott. Med hänvisning till det ovan sagda anser utskottet det vara på sin plats att kravet på en konkret och specificerad misstanke om brott klart och entydigt skall framgå också av lagtexten.

Den längstgående formen av observation, teknisk avlyssning, är i 31 § 3 mom. bunden till brott högt uppe på straffskalan och därtill till narkotikabrott. Bestämmelserna om optisk övervakning och teknisk spårning i samma moment är inte lika snäva i detta hänseende. Straffskalekravet är kongruent med de allmänna bestämmelserna i 5 a kap. 4 § tvångsmedelslagen. Förslaget har dock inte harmoniserats med andra meningerna i 4 § om de särskilda förutsättningarna för optisk övervakning av fångar. Förslaget måste ändras på denna punkt för att överensstämma med straffskalekraven i tvångsmedelslagen. Dessutom påpekar utskottet att andra meningerna i 31 § 1 mom. är så formulerad att det inte är ostridigt klart att villkorsklausulen i den föregående meningerna "... om observationen kan ge ..." även gäller den. Saken kunde förtydligas i lagtexten exempelvis på följande sätt: "*Under samma förutsättning* får teknisk observation ...". Ändringen respektive förtydligandet måste göras för att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Okonventionella metoder — täckoperation och bevisprovokation genom köp*

Lagförslaget ger polismän rätt till okonventionella metoder för att förebygga och reda ut brott, nämligen täckoperation och bevisprovokation genom köp. Täckoperationer kommer enligt den föreslagna 31 a § i fråga vid brottslig verksamhet enligt 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen, det vill säga vid brott där teleavlyssning är tillåten. Med täckoperation avses inhämtande av information och infiltrering under falsk identitet, varvid vilseledande eller förtäckta uppgifter eller registeranteckningar används eller falska dokument framställs eller används. Bevisprovokation genom köp avser ett av polisen avgivet köpanbud och får enligt 31 b § användas för att förhindra eller avslöja ett häleribrott. Bevisprovokation

genom köp får också användas för ett brott för vilket det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst två år.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är täckoperation betydelsefullare än bevisprovokation genom köp. Täckoperationsverksamheten bör framför allt bedömas utifrån skyddet för privatliv. I de fall täckoperation även tillåts på platser som omfattas av hemfrid bör dessutom skyddet för hemfrid vägas in när en bedömning görs av om verksamheten kan tillåtas eller inte. Därtill bör såväl täckoperation som bevisprovokation genom köp ställas i relation till bestämmelserna om en rättvis rättegång i 16 § 2 mom. regeringsformen.

Här handlar det om att ge polisen befogenheter att tillgripa helt nya, okonventionella metoder. Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna måste nya befogenheter grunda sig på synnerligen vägande skäl. Det bör observeras att befogenheterna skall formuleras så att de inte sträcker sig längre än vad som är nödvändigt på grund av de med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna godtagbara skälen. Också täckoperationens okonventionella karaktär talar för att det måste finnas vägande skäl för att tillgripa metoden och att befogenheterna skall användas inom ett snävt område.

De okonventionella befogenheterna kan sägas ge polisen rätt att bryta mot vissa straffrättsliga förbud utan tjänsteansvar. I konstitutionellt hänseende är en sådan tjänsteverksamhet redan i sig relevant med tanke på principen om förvaltningens lagbundenhet i 92 § regeringsformen. Principen kan bland annat anses innebära att en offentlig myndighet inte utan synnerligen vägande skäl och exakt angivna förutsättningar får ges nya befogenheter att utföra uppgifter som annars är straffrättsligt straffbara även om de utförs av en myndighet.

Täckoperationernas räckvidd har i förslaget, het som sig bör, begränsats till särskilt uppräknade grova brott. Erfarenheten visar att dessa brott därtill är sådana att brottsligheten i anknytning härtill lätt blir organiserad. Ställt i relation till de grundläggande fri- och rättigheterna kan förhindrande och avslöjande av brott av denna

typ i sig anses vara en godtagbar grund för att gripa in i skyddet för privatlivet, som är en garanterad grundläggande rättighet. När det åter gäller det konstitutionella skyddet för hemfriden räcker det generellt taget att lagförslaget kan anses kräva en konkret och specificerad misstanke om brott för att en täckoperation skall få företas.

När det gäller proportionalitetskravet bör det observeras att bakom rubriceringen "täckoperation" ligger ett synnerligen tungt vägande samhälleligt intresse och att detta intresse också är sammanlänkat med ambitionen att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna för andra människor. I den form täckoperation nu föreslås som en polisbefogenhet står den enligt utskottets mening inte i disproportion till de syften som talar för dess acceptabilitet. Här bör dock framhållas att en täckoperation inte bör inledas om den involverade polismannens säkerhet inte kan garanteras i tillräcklig utsträckning.

För rättstrygghetens vidkommande noterar utskottet att besluten om täckoperation och bevisprovokation genom köp genom förslaget fattas inom polisförvaltningen och att den externa tillsynen över täckoperationsverksamheten begränsar sig till en årlig berättelse från inrikesministeriet till riksdagens justitieombudsman. Å andra sidan borde det åtminstone mot bakgrunden av maktfördelningsbestämmelserna i 2 § regeringsformen separat bedömas om domstolarna i större skala bör bli inkopplade på tillstånden för dylika polisiära åtgärder för att förhindra brott. Det kunde tänkas att om en grupp utanför polisen med adekvat sakkunskap deltog i beslutsprocessen skulle det bidra till att polisen inte alltför ofta tillgrip täckoperation. Innan tågorningen för beslutsprocessen inom polisförvaltningen slås fast bör det ytterligare övervägas om besluten om täckoperation alltid kunde fattas centraliserat (32 a § 1 mom.) och om åtminstone principbesluten om bevisprovokation genom köp kunde fattas utanför den organisatoriska polisenhet som har hand om fältarbetet (32 a § 2 mom.).

Rättstrygghetsaspekten är relevant framför allt på grund av den grundläggande rättigheten rättvis rättegång. Frågan om en täckoperation el-

ler en bevisprovokation genom köp hållit sig inom lagens rāmärken eller inte kommer att bedōmas vid de rättegångar där uppgifter som fått fram med någondera metoden används som bevis. Det är domstolarnas sak att försäkra sig om att de okonventionella metoderna inte äventyrar rätten till rättvis rättegång. Det kan också bli aktuellt vid en rättegång att ta ställning till om förbudet mot anstiftan i 2 § 3 mom. åtlutts.

Enligt förarbetena till det nämnda lagrummet i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 74 första spalten) hör till rättstrygghetsgarantierna för en rättvis rättegång bland annat de rättigheter den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter särskilt garanterar en person som åtalas för ett brott, såsom rätten att förhōra eller låta förhōra vittnen. Till en rättvis rättegång bör dessutom anses hōra att den åtalade eller hans eller hennes försvarare får information och ges tillfälle att uttala sig om allt det på målet inverkan material som kan påverka domen.

Det som framför allt kan avgöra om alla delaktorer i en rättvis rättegång realiserar eller inte är 44 § polislagen och dess bestämmelser om tystnadsplikt för polisen. Regeringen föreslår inte att denna paragraf skall ändras eftersom den tänkt sig att bestämmelsen ger de polismän som deltagit i en täckoperation eller bevisprovokation genom köp ett fullgott skydd vid rättegång. Veterligen är det rätt sällan polisen hänvisar till tystnadsplikten. Det är dock tänkbart att man i framtiden rutinmässigt hänvisar till tystnadsplikten så snart polisen tagit till täckoperation eller bevisprovokation genom köp. Detta är något som kunde hota den grundläggande rättigheten en rättvis rättegång. Det är därför absolut nödvändigt, menar grundlagsutskottet, att det utreds hur adekvat 44 § polislagen är med tanke på en rättvis rättegång när denna proposition behandlas. Utskottet har också noterat att det är synnerligen oklart om 44 § 1 mom., som den nu är formulerad, över huvud taget gäller uppgifter inhämtade under en täckoperation eller vid bevisprovokation genom köp och därmed är adekvat med tanke på den tystnadsplikt som odiskutabelt hör samman med okonventionella metoder.

Specialbestämmelsen i 31 a § 1 mom. bör bedōmas utifrån skyddet för hemfriden. Enligt momentet är täckoperationer tillåtna i bostäder om tillträdet eller vistelsen sker under medverkan av den som använder bostaden. Av propositionsmotiveringen framgår att alla uttalade eller tysta viljeytringar, utgående från vilka det kan tolkas som att personen har godkänt tillträdet eller vistelsen i bostaden är nog för att uppfylla kriteriet "medverkan". Av konstitutionella skäl är det dock enligt utskottet nödvändigt att skilja mellan om det varit den som använder bostaden eller en polisman kamouflerad exempelvis till fuktkontrollör eller rörmokare som varit den avgjort aktivaste när det gällt tillträde till bostaden. Utskottet menar att fall av det sistnämnda slaget inte kan anses godtagbara med hänsyn till det grundlagsfästa skyddet för hemfriden. Med denna tolkning påverkar bestämmelsen inte lagstiftningsordningen för lagförslaget, även om det vore önskvärt att skillnaden kan utläsas ur själva paragraftexten.

### *Teleövervakning*

Den föreslagna 31 c § ger en polisman rätt till teleövervakning, om det på grund av en persons uttalanden, hotelser, uppträdande eller annars finns skäl att misstänka att han kommer att göra sig skyldig till något av de brott som avses i momentet. Brottskategorierna är dels straffskalebundna, dels uttryckta som brottstyp eller brottsrubrik. Rätt till teleövervakning föreligger också när övervakningen är nödvändig för att avvärja omedelbar fara som hotar liv eller hälsa.

Bestämmelserna om teleövervakning bör bedōmas utifrån det grundlagsfästa skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Enligt 8 § 2 mom. regeringsformen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. I 3 mom. bestäms att det genom lag kan stadgas om sådana inskränkningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga bland annat vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden.

Teleövervakning innebär inte rätt att bryta hemligheten när det gäller själva meddelandein-

nehållet genom avlyssning och bandning utan det handlar om att få fram identifieringsuppgifter för teledeländan eller stängning av teledeländan eller teleterminalutrustning. Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 7/1997 rd) att identifieringsuppgifterna om telefonsamtal i sig gäller förtroliga meddelanden, men när de yppas är det inte i egentlig mening fråga om att hemligheten i meddelandena åsidosätts och att man på denna punkt följaktligen rör sig utanför kärnan i den grundläggande rättigheten i fråga.

Kriteriet för rätt till teleövervakning är enligt 31 c § 1 mom. att det föreligger en konkret och specificerad misstanke om brott. Med hänvisning till det tidigare sagda finner utskottet det vara på sin plats att kravet på en konkret och specificerad misstanke om brott klart och med likalydande formulering uttrycks också i lagtexten. När momentet omformuleras bör det observeras att förutsättningarna i början av momentet även skall äga tillämpning på den senare delen av momentet.

Det föreslagna 2 mom. avser situationer där teleövervakning är nödvändig för att avvärja en omedelbar fara som hotar liv eller hälsa. Villkoren för övervakningen relaterar till skyddet av den fri- och rättighet som garanteras i 6 § 1 mom. regeringsformen. Här handlar det enligt utskottets uppfattning om ett sådant särskilt tungt och godtagbart samhälleligt intresse, som, för att kunna tillgodose, tillåter att intresset att skydda identifieringsuppgifter om teledeländan, alltså ett skydd som inte ingår i kärnan för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden, åsidosätts inom komplexet av grundläggande fri- och rättigheter. Paragrafens 2 mom. påverkar följaktligen inte lagstiftningsordningen.

### *Polisförordnanden*

Enligt den föreslagna 52 § kan inrikesministeriet genom polisförordnande begränsa trafik eller vistelse inom ett bestämt område eller förbjuda att föremål eller ämnen tas med dit. Kriteriet är att begränsningen eller förbudet behövs för att trygga en synnerligen viktig verksamhet inom området eller för att trygga egendom eller skydda människor. Den som bryter mot förbudet el-

ler begränsningen kan dömas till böter om inte något annat bestäms om brott mot dem i någon annan lag.

Ett polisförordnande innebär rätt att begränsa rörelsefriheten. Därtill har förslaget en viss konstitutionell betydelse med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 6 a § regeringsformen.

Ett relevant faktum med tanke på den senare omständigheten är att straffet klart grundar sig på polislagen och inte på själva polisförordnandet och att förordnandet skall publiceras i författningssamlingen. Att området för polisförordnanden är mycket vagt preciserat i förslaget är dock en besvärligare fråga då man utgår från att begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna skall vara noga avgränsade och exakta. Uttrycket "ett bestämt område" kan avse vilket geografiskt avgränsbart område som helst och är i ett sådant här sammanhang alltför diffust för att duga som regleringsnorm. Av propositionsmotiveringen framgår emellertid att bestämmelsen främst är tänkt att tillämpas på vissa anläggningar, där verksamheten dikteras av accentuerade säkerhetskrav samt andra farliga områden. Om förslaget på lagnivå begränsas på detta sätt föreligger det enligt utskottets åsikt inga konstitutionella problem. Följaktligen bör 52 § 1 mom. preciseras för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Andra frågor*

Utskottet påpekar med anledning av den föreslagna 11 § att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna även skyddar minderåriga. Förslaget ger anledning att lyfta fram 5 § 3 mom. regeringsformen. Dessa omständigheter bidrar till att den föreslagna nya bestämmelsen gällande barn kommer att tillämpas återhållsamt. Bestämmelsen måste dock tillgripas när det med fog kan antas att en person under 18 år kan bli utsatt för fara enligt 1 mom. om polisen friger honom eller henne.

Bestämmelsen i den föreslagna 18 § om avspärrande av en plats eller ett område bör bedömas utifrån skyddet för rörelsefrihet och hemfrid. Regeln innebär en så liten begränsning av



rörelsefriheten att frågan är irrelevant ur konstitutionell synvinkel. När det sedan gäller bestämmelserna om skydd för hemfriden räcker det att den polisiära åtgärden i fråga enligt grundlagen får sättas in mot en person som åtnjuter hemfrid bara "för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas".

Lagförslaget ger på ett antal punkter (31 a § 3 mom., 31 b § 3 mom. och 54 §) inrikesministeriet befogenheter att meddela närmare bestämmelser om olika saker, bl.a. om okonventionella fullmakter för polisen. Mot bakgrunden av de vedertagna uppfattningarna om delegering av lagstiftande makt är det helt klart att det inte kan överföras på ministeriet att fastställa grunderna för dessa befogenheter. Den regleringsmakt förslaget ger ministeriet bör därför förstås så att regleringen bara gäller tekniska detaljer med effekter inom polisförvaltningen och inte i relation till enskilda. När det i motiveringen hänvisas till ett eventuellt sekretessbehov visavi bestämmelserna, bör det observeras att sekretessen också i dessa fall bör grunda sig direkt på lag.

På många ställen i lagförslaget (31 a § 3 mom., 31 b § 3 mom., 32 a §, 33 § 3 mom., 52 § och 54 §) anges det behöriga ministeriet med ut-

trycket "vederbörande ministerium". Samtidigt som 1998 års riksdag godkände grundlagsreformen att vila godkände den ett uttalande (RSv 262/1998 rd), där det förutsätts att regeringen går in för en sådan lagberedningspraxis att respektive ministeriums behörighet i lagförslagen anges med hjälp av ministeriets namn och inte genom det ovan nämnda oklara begreppet. I enlighet med detta färskas ställningstagande från riksdagen anser utskottet att de berörda ställena i lagförslaget bör preciseras genom att inrikesministeriet skrivs ut i dem.

### *Utlåtande*

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

*att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar om 10 a §, nya 3 mom. i 22 §, 31 § 1 och 3 mom., andra meningen i 31 a § 1 mom. samt 52 § 1 mom. beaktas på lämpligt sätt och att det ges garantier för att 44 § polislagen inte kommer att utgöra hinder för en rättvis rättegång (RF 16 § 2 mom.).*

Helsingfors den 12 oktober 1999

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml  
vordf. Riitta Prusti /sd  
medl. Tarja Filatov /sd  
Klaus Hellberg /sd  
Jouko Jääskeläinen /fkf  
Paula Kokkonen /saml  
Jouni Lehtimäki /saml  
Hannes Manninen /cent

Pekka Nousiainen /cent  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /cent  
Petri Salo /saml  
Arto Seppälä /sd  
suppl. Veijo Puhjo /vänst  
Pekka Ravi /saml.



## AVVIKANDE ÅSIKT

### Motivering

Med avvikelse från utskottsmajoritetens ståndpunkt vill jag som min egen åsikt framföra följande:

Om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna förbättras på lång sikt, utgår utskottsmajoriteten, som jag ser det, från felaktiga premisser i sin tolkning av de grundläggande fri- och rättigheterna när det gäller utvidgningen av polisens befogenheter. Vissa sakkunniga gav uttryck för farhågan att grundlagsutskottet nu håller på att härleda en generell säkerhetsklausul ur den bestämmelse som gör personlig säkerhet till en grundläggande rättighet, en farhåga som ser ut att besannas. Om utskottet inte snabbt lägger om kursen finns det risk för att en säkerhetsklausul av detta slag blir en super rättighet, som i framtiden ger rätt att gripa in i vilken fri- eller rättighet som helst bara man hänvisar till den. Tolkningen kan inte baseras på sådana premisser.

Flera av de experter utskottet hörde framhöll, direkt eller indirekt, att om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna fortfarande skall vara reellt, krävs det så gott som undantagslöst att *ett tillräckligt tungt vägande samhälleligt behov* alltid förstås som en *absolut förutsättning* för en begränsning, men att ett "starkt intresse" — som polislagens syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga brott — knappast *någonsin ensamt räcker till* som grund för att begränsa en grundläggande fri- eller rättighet (skyddsnormerna för personlig integritet och privatliv i 6 och 8 § RF samt rätten till rättvis rättegång i 16 § RF).

Därtill drog vissa sakkunniga upp en avsevärt skarpare linje mellan "förebyggande av brott" och "utredning av brott" än utskottet i sitt utlåtande

när det gäller inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna till följd av polisens agerande. När man talar om brottsutredningsbefogenheter är det bara den senare grunden som 8 § 3 mom. regeringsformen bokstavligen godkänner som grund för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Utskottsmajoriteten tillmäter inte skillnaden någon större relevans i sin motivering och följaktligen finns det enligt utskottet ingenting i finländarnas övriga fri- och rättigheter som skulle kunna generera några nämnvärda inskränkningar i polisens späningsverksamhet ("förebyggande av brott"). Om grundlagsutskottet anammar denna linje som en permanent "mellannorm", tappar de nya grundläggande fri- och rättigheter som garanterar individens frihet sin betydelse — i relation till polisens tilltagande behov av större befogenheter — som grund för inskränkningar. Som jag ser det strider en sådan trend mot den målsättning som kommer till uttryck i förarbetet till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna.

På några undantag när kritiserade de hörda experterna skarpt förslaget för att det överlåter åt polisorganisationen och ingen annan att initiera täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Riksdagens justitieombudsmans möjlighet till efterkontroll ansåg de inte vara nog. Ett bättre alternativ ansågs av många experter vara att en domstol ges rätt att besluta om när dessa befogenheter får tillgripas enligt mönster från tvångsmedelslagen och teleavlyssningen och teleövervakningen. Denna ståndpunkt blev dock inte utskottets ståndpunkt. Jag föreslog att utskottet i sitt utlåtande hade förutsatt att beslutet om dessa befogenheter fattas av domstol som i fråga om teleavlyssning och teleövervakning.

*Avvikande åsikt*

Med anledning av det ovan sagda föreslår jag

*att förvaltningsutskottet beaktar mina  
synpunkter ovan.*

Helsingfors den 12 oktober 1999

Veijo Puhjo /vänt