

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 8/1995 rd

Regeringens proposition 57/1995 rd

Till Förvaltningsutskottet

När riksdagen den 6 september 1995 remitterade regeringens proposition nr 57/1995 rd med förslag till lag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten till förvaltningsutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till förvaltningsutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Pekka Pitkänen vid försvarsministeriet, biträdande avdelningschefen Kalevi Klefström vid huvudstaben, lagstiftningsrådet Sami Manninen vid justitieministeriet, dataombudsmannen Jorma Kuopus, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, biträdande professorn Matti Pellonpää, professorn Ilkka Saraviita och biträdande professorn Martin Scheinin.

Grundlagsutskottet har behandlat saken från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår en lag om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten. Försvarsmakten skall ha hand om utredningen av vissa brott som har begåtts av personer i försvarsmaktens tjänst och som gäller anställningen. Vidare skall försvarsmakten ha säkerhets- och övervakningsåligganden inom det militära försvaret. Ytterligare skall det stadgas om de befogenheter en tjänsteman som fullgör polisuppgifter inom försvarsmakten har, de personregister som skall upprätthållas med tanke på polisverksamheten och om registerföringen.

Den nya lagen avses träda i kraft den 1 oktober 1995.

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen svarar befogenheterna i lagförslaget mot befogenheterna enligt den nya polislagen, som grundlagsutskottet ansett det möjligt att stadga om genom en vanlig lag. Det oaktat har det ansetts lämpligt att bereda grundlagsutskottet tillfälle att avge utlåtande om lagförslaget.

Utskottets ställningstaganden*Statsförfattningsrättslig bedömning*

Den lag som reglerar polisens verksamhet är typexemplet på en lag som lätt kan råka i konflikt med medborgarnas grundläggande rättigheter, vilket utskottet framhöll i samband med behandlingen av förslaget till polislag (GrUU 15/1994 rd). De stadganden i det föreliggande lagförslaget som kan ha en viss betydelse i statsförfattningsrättsligt hänseende är dels stadgandena i 1 och 2 kap. som anger de polisiära befogenheterna att ingripa i olika grundläggande rättigheter, dels de stadganden som inverkar på skyddet för personuppgifter med tanke på nya 8 § regeringsformen.

Polisiära befogenheter

Enligt föreslagna 4 § skall tjänstemän i polisuppgifter inom försvarsmakten ha sådan polismannabefogenheter som det stadgas om i förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Dessa lagar har stiftats i vanlig lagstiftningsordning.

Vissa tjänstemän inom försvarsmakten kan ges motsvarande befogenheter genom en vanlig lag förutsatt att inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna därvid uppfyller kraven på noggrannhet och exakthet. Vidare har det i sammanhanget poängterats inte minst vad gäller möjligheten att tillgripa maktmedel att det bara bör vara polisen som har sådana befogenheter. Detta bör ses mot den bakgrunden att polisen framför allt tack vare sin utbildning har de rätta förutsättningarna för sådana befogenheter som är känsliga med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. I fråga om det föreliggande lagförslaget betyder detta att de tjänstemän inom försvarsmakten som utövar befogenheter som kan inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna har en adekvat utbildning för dessa krävande uppgifter.

Vad gäller kravet på regleringens noggrannhet och exakthet är det fråga om att lagen tillräckligt klart och tydligt skall ange vem som har rätt att utöva inskränkande befogenheter, vad utövningen av befogenheterna tillåter och hur en tjänsteman då skall gå tillväga.

Föreslagna 4 och 5 §§ jämte hänvisningar till 2 § reglerar vilka tjänstemän som får utöva befogenheter. Förslagets 2 § är i högsta grad öppen. Utskottet anser att den bör preciseras för att lagförslaget bedömt ur denna synvinkel skall kunna behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. I detta sammanhang bör även förut nämnda utbildningssynpunkter beaktas.

För att hänsyn skall kunna tas till dessa statsförfattningsrättsliga synpunkter kunde paragrafen omformuleras t.ex. på följande sätt: "Polisens uppgifter inom försvarsmakten sköts av *de tjänstemän vid huvudstabens undersökningsavdelning som fått lämplig utbildning för uppgifterna och av försvarsmaktens militärjurister*. Om organisationen och behörighetsvillkoren för tjänstemännen stadgas *närmare* genom förordning." På grund av denna ändring måste också en del andra paragrafer ändras.

Det framgår klart av 4 § vilka befogenheter som kan komma i fråga. Ur denna synvinkel finns det således inget hinder för vanlig lagstiftningsordning. Utskottet uppmärksammar i alla fall att det i lagtekniskt hänseende vore klarast och enklast att utesluta televlyssning och teleövervakning ur metodarsenalen i paragrafens första mening som reglerar tillåtna befogenheter över lag.

I lagförslaget stadgas bara sporadiskt om hur befogenheterna får utövas. Ett villkor för att förslaget till denna del skall kunna behandlas enligt 66 § riksdagsordningen är att det innefattar stadganden som säkerställer att också procedurstadgandena i förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen tillämpas när det blir aktuellt att utöva befogenheter enligt dem.

Föreslagna 5 § gäller observation och teknisk observation enligt polislagen vid säkerhets- och övervakningsuppgifter. Det är viktigt att försvarsministeriet årligen avger en berättelse om teknisk avlyssning till riksdagens justitieombudsman så att riksdagen kan bedöma rådande praxis. I 30 och 31 §§ polislagen stadgas att observation och teknisk observation i alla andra fall än ett bara får rikta sig mot personer utanför ett hemfridsskyddat område. Det villkorliga undantaget är förknippat med ett händelseförlopp som direkt föregår en polisåtgärd.

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna underströk grundlagsutskottet (GrUB 25/1994 rd) att åtgärder som ingriper i hemfriden skall vara nödvändiga för att det skall gå att stadga om dem genom en vanlig lag. Vad gäller försvarsmaktens säkerhets- och övervakningsuppgifter går det enligt utskottets uppfattning inte att finna någon sådan grund som det stadgas om i 8 § 3 mom. regeringsformen och som skulle göra det nödvändigt att ingripa i hemfriden. Lagförslaget bör ändras på denna punkt för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det räcker med att hänvisningsstadgandet i 5 § 1 mom. avgränsas på följande sätt: "... enligt vad som stadgas i 30 § samt 31 § 1 och 2 mom. polislagen."

Skydd för personuppgifter

I 8 § 1 mom. regeringsformen stadgas: "Envars privatliv, heder och hemfrid är tryggade. Om skydd för personuppgifter stadgas närmare i lag." Hänvisningen till skyddet för personuppgifter förutsätter enligt reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd) att lagstiftaren stadgar om denna rätt, men detaljerna i regleringen underkastas lagstiftarens prövning. Lagstiftarens rörelsefrihet begränsas å andra sidan av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i vars och ens privatliv som i princip skyddas i samma moment.

Föreslagna 3 kap. ger huvudstaben omfattande rättigheter att få uppgifter ur utomstående register. Med stöd av 4 kap. får huvudstaben rätt att själv föra olika slags personregister. Det primära med tanke på 8 § 1 mom. regeringsformen är att det stadgas om dessa omständigheter i lag. Den föreslagna regleringen eftersträvar på ett acceptabelt sätt detaljerade normer i stället för rent generella. Den allmänna utgångspunkten för lagen är således korrekt.

Vad gäller innehållet i de föreslagna stadgandena har utskottet försökt bedöma hur exakta de är med tanke på rättssäkerheten. På grund av regleringens karaktär spelar det också en viss roll hur effektiva de åtgärder är som inverkar på rättsskyddet.

Det allvarligaste principiella missförhållandet med hänsyn till rättssäkerheten är att åtgärderna på många punkter enbart rättfärdigas av om någonting är behövligt eller inte (åtminstone 6—8 §§, 10 och 11 §§ samt 13 och 14 §§). En öppen reglering av detta slag är dock begriplig när den hänför sig till brottslig verksamhet eller nationell

säkerhet. Utskottet har den uppfattningen att lagförslaget med tanke på kravet på ett exakt innehåll generellt sätt inte kan anses stå i strid med 8 § 1 mom. regeringsformen, även om en större exakthet i sig vore önskvärd. Vidare understryker utskottet att det i sista hand kan bli aktuellt att utreda särskilt i efterhand om en verksamhet som bygger på denna lag varit förenlig med grundlagen eller inte. Det gäller att inskräpa vikten av att de grundläggande fri- och rättigheterna värnas i praktiken.

De viktigaste lagrummen som inverkar på rättsskyddet är 16 § 1 mom., som förvägrar en registrerad rätt till insyn i fråga om säkerhetsdatabaser, och 22 § 3 mom., som delvis tillåter att myndigheterna låter bli att underrätta berörda personer om att utlåtanden om tillförlitlighet begärts eller givits. Vad gäller det förstnämnda lagrummet bör det observeras att dataombudsmannen har kontrollrätt enligt paragrafens 2 mom. Det är utskottets uppfattning att den senare regleringen inte ger upphov till något statsförhållningsrättsligt problem, om dataombudsmannen har rätt att ta del av ett utlåtande för att kontrollera att det är förenligt med lag. Utskottet påpekar dock att slutstadgandet i 22 § 3 mom. bör strykas eftersom det är omotiverat i sak.

Hänvisande till ovan anförda omständigheter menar utskottet att lagförslaget för rättsskyddssynpunkternas vidkommande kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Men om frågan om dataombudsmannens kontrollrätt är i minsta grad tvetydig, bör saken preciseras i denna lag.

Vidare anser utskottet på de grunder som anförts tidigare i detta utlåtande om skyddet för personuppgifter kontra rättssäkerhet och rättsskydd att Europakonventionen om mänskliga rättigheter med ovan relaterade förbehåll inte hindrar att den föreslagna lagen stiftas.

Utskottet har speciellt uppmärksammat 18 §, eftersom den innehåller ett bemyndigande att

stadga genom förordning om hur länge uppgifter i personregister skall bevaras. Också denna fråga omfattas av kravet i 8 § 1 mom. regeringsformen att det skall stadgas om den i lag. I sin föreslagna form står stadgandet i strid med grundlagen eftersom hela frågan därigenom kommer att regleras på en lägre nivå än i en lag.

Andra omständigheter

Uppgifterna i lagförslagens 1 § 1 mom. kan i praktiken överlappa polisens uppgifter. Därför bör speciellt 4 punkten preciseras i förhållande till skyddspolisens uppgifter.

Utskottet anser att 2 mom. som reglerar samarbetet därför bör preciseras på följande sätt: "När ärendets natur kräver det *utförs* en uppgift som avses i 1 mom. (*utesl.*) i samarbete med polisen. Om undersökningens opartiskhet eller brottets allvarighet förutsätter det, *skall uppgiften i sin helhet överföras* till polisen (*utesl.*)".

Föreslagna 19 § 3 mom. svarar i centrala delar mot 43 § 4 mom. polislagen. Grundlagsutskottet kom bl.a. på grund av Europakonventionen om mänskliga rättigheter med en preciserande anmärkning om ett förslag som till innehållet svarade mot detta moment (GrUU 15/1994 rd). Utskottet menar att det föreliggande stadgandet bör preciseras åtminstone så att en sak utan hinder av tystnadsplikten får yppas bara för de myndigheter som har lagstadgad rätt att få vetskap om en omständighet som annars skall hållas hemlig.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen förutsatt att utskottets statsförhållningsrättsliga anmärkningar blir behörigen beaktade.

Helsingfors den 22 september 1995

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Håkämies, vice ordföranden J. Koskinen, medlemmarna Helle, Itälä, Jansson, Kallio,

Korkeaoja, H. Koskinen, Kuisma, Kurola, J. Leppänen, Nikula, Prusti, Puhjo, Rantanen och Veteläinen samt suppleanten Rehn.

