

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området och till vissa lagar som har samband med den

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om genomförande av direktivet om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2017 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tanja Innanen, justitieministeriet
- polisöverinspektör Sami Ryhänen, inrikesministeriet
- statsåklagare Tuuli Eerolainen, Riksåklagarämbetet
- polisöverinspektör Marja Kartila, Polisstyrelsen
- kriminalöverinspektör Sanna Palo, centralkriminalpolisen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- inrikesministeriet
- Helsingfors tingsrätt
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- Tullen
- Finlands Advokatförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Genom lagstiftningen i propositionen verkställs Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området. Förvaltningsutskottet har i direktivets beredningsskede medverkat i formuleringen av den nationella ståndpunkten om det ge-

Utlåtande FvUU 12/2017 rd

nom att ge utlåtanden om direktivförslaget (U 25/2010 rd — FvUU 4/2011 rd, FvUU 33/2010 rd och FvUU 22/2010 rd). Direktivet innehåller bestämmelser om rättslig hjälp mellan EU:s medlemsstater, när det gäller att skaffa bevis i straffrättsliga ärenden. Direktivet antogs i april 2014 och ska vara nationellt genomfört senast den 21 maj 2017.

I de inbördes relationerna mellan EU:s medlemsstater har konventionerna om internationellt straffrättsligt samarbete småningom ersatts genom rättsakter om ömsesidigt erkännande. De har som utgångspunkt att ett beslut av en behörig rättslig myndighet i en annan medlemsstat erkänns och verkställs utan att närmare undersöka förutsättningarna för utfärdandet av beslutet. Det samarbete som grundar sig på ömsesidigt erkännande är mer förpliktande än det som följer av traditionella internationella konventioner, eftersom vägran av verkställighet endast är tillåtet i begränsad utsträckning och i situationer som räknas upp på ett uttömmande sätt. Medlemsstaterna ska kunna lita på varandras rättssystem för att principen om ömsesidigt erkännande ska kunna fungera. Medlemsstaterna ska bland annat iaktta de minimikrav på en rättvis rättegång som följer bl.a. av internationella människorättsförpliktelser. Det direktiv som nu ska sättas i kraft ingår i det regelverk för straffrättsligt samarbete som grundar sig på principen om ömsesidigt erkännande och ersätter i regel de övriga författningarna och rättsakterna om rättslig hjälp mellan medlemsstaterna.

Tillämpningsområde

Syftet med det samarbete som avses i direktivet är att inhämta bevis från en annan medlemsstat i ett straffrättsligt förfarande. Direktivets tillämpningsområde motsvarar tillämpningsområdet för lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994), *lagen om straffrättslig rättshjälp*) med några undantag. Till direktivets tillämpningsområde hör till exempel att höra vittnen och sakkunniga samt parter, att använda tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen (806/2011) och att utlämna uppgifter. Utanför tillämpningsområdet faller de former av samarbete vid straffrättslig rättshjälp där det inte handlar om att skaffa fram bevis, såsom exempelvis delgivning av handlingar. I förfarandet enligt direktivet ersätts begäran om rättshjälp med utredningsorder.

Genomförandet av direktivet utvidgar inte i nämnvärd grad tillämpningsområdet för rättslig hjälp i straffrättsliga ärenden mellan medlemsstaterna i EU. Skillnaden är dock den att samarbetet blir mer förpliktande än tidigare. Dessutom kan det att framställningar om rättslig hjälp ska göras med hjälp av ett standardformulär och skyldigheten enligt direktivet att verkställa utredningsordern inom utsatt tid i någon mån effektivisera samarbetet i fråga om rättslig hjälp. Också de skyldigheter avseende kommunikation och samråd som uppställs för myndigheterna kan bidra till att göra rättshjälpssamarbetet snabbare. Målet är att systemet för rättshjälp mellan medlemsstater i fortsättningen ska vara tydligare när direktivet ersätter överlappande bestämmelser om rättshjälp.

I fortsättningen tillämpas i regel endast direktivet och dess genomförandelagstiftning vid rättshjälpssamarbetet för att skaffa fram bevis. Detta gör också det regelverk som gäller rättshjälpssamarbetet mellan medlemsstaterna mer hanterligt. Men utskottet konstaterar att det blandade verkställighetssättet som man gått in för, där de bestämmelser som hör till direktivets lagstiftningsområde, direkt sätts i kraft som lagstiftning som ska iakttas som lag i Finland och att lagen endast till vissa delar kompletteras med bestämmelser som preciserar direktivets sakinnehåll, kan visa sig svårt att tyda ur tillämparens synvinkel.

Utlåtande FvUU 12/2017 rd

Verkställande myndigheter

Enligt 5 § i *lagförslag 1* i lagen om verkställande av direktivet är verkställande myndigheter enligt artikel 2 d i direktivet i Finland polis-, gränsbevaknings- och tullmyndigheterna. Dessa myndigheter är de förundersökningsmyndigheter som avses i 2 kap. 1 och 2 § i förundersökningslagen (805/2001). Också militära myndigheter är förundersökningsmyndigheter, men enligt propositionsmotiven har det inte förekommit något behov av att utse dem till behöriga myndigheter i rättshjälpssamarbete.

Den främsta förundersökningsmyndigheten i Finland är polisen som också i regel leder förundersökningen. Vid brottsutredning ansvarar undersökningsledaren bland annat för samordning av förundersökningen av olika fall, val av undersökningstaktik, utnyttjande av undersökningsteknik, användning av resurser, upprätthållande av lägesbild och allmänt taget ett fortlöpande och intensivt arbete för att leda förundersökningsprocessen. Åklagaren ska för sin del sköta åtalsprövning på grundval av undersökningsmaterialet, väcka åtal och utföra åtal vid domstol. Ett centralt element vid förundersökningen är att skaffa fram och ordna bevis som gäller brottmål så att bevisningen i huvudförhandlingen i domstol kan tas emot på en gång. Därför ska både förundersökningen och åklagarväsendet vara effektiva och yrkeskunniga.

Kontakterna i fråga om framställningar om rättslig hjälp går numera via centralkriminalpolisen. Direktivet kräver inte att denna praxis ändras. Centralkriminalpolisen är regional behörig myndighet som kan verkställa framställningar till Finland om rättslig hjälp inom hela Finlands territorium. Också Tullen har ett motsvarande system. Redan i direktivets beredningsskede har utskottet ansett det viktigt att ansvaret för kontakterna vid verkställandet av en order enligt direktivet ligger hos den myndighet som nationellt leder förundersökningen (FvUU 4/2011 rd).

Verkställande myndigheter är enligt förslaget också Helsingfors tingsrätt samt åklagarna inom Helsingfors tingsrätts domkrets. Hörande av vittnen, sakkunniga och parter sköts dock av den tingsrätt inom vars domkrets den som ska höras har sin hemvist eller sin bostads- eller vistelseort. Också en annan tingsrätt eller åklagare kan fungera som verkställande myndighet om det finns en särskild orsak till det. Som exempel på sådana särskilda orsaker nämner propositionen förrättande av syn och att ett vittne hörs av en annan tingsrätt än den som bestäms enligt vittnets hemvist eller i Helsingfors tingsrätt. Dessa undantag möjliggör flexibilitet från fall till fall i åklagarnas och tingsrätternas regionala behörighet.

Hjälp för att utreda brott kan med stöd av direktivet begäras av Finland också i brottmål där den misstänkta gärningen inte är ett brott i Finland. Ärendet har beaktats i lagförslaget i fråga om att använda tvångsmedel (9 §). Enligt det föreslagna 5 § 3 mom. fattas beslut om erkännande och verkställighet av en utredningsorder av den myndighet vars behörighet skulle omfatta den åtgärd som begärs i utredningsordern, om brottet hade begåtts i Finland under motsvarande förhållanden. Vid utfrågning av sakkunniga har utskottet uppmärksamgjorts på att den behöriga myndigheten enligt ordalydelsen i den föreslagna bestämmelsen inte definieras om det gäller ett så kallat listat brott där en straffbar gärning inte vore straffbar också i Finland. Enligt erhållen utredning kan en gärning som inte är ett brott i Finland vara grund för utredningsorder också i fråga om andra åtgärder än tvångsmedel. Därför föreslår förvaltningsutskottet att första meningen i 5 § 3 mom. i lagförslag 1 preciseras enligt följande:

Utlåtande FvUU 12/2017 rd

”Beslut om erkännande och verkställighet av en utredningsorder fattas av den myndighet vars behörighet skulle omfatta den åtgärd som begärs i utredningsordern i *Finland i motsvarande situation*.”

Förfarandet med godkännande av utredningsorder

I 22 § i *lagförslag 1* föreskrivs det om myndigheter som har behörighet att utfärda utredningsorder. I Finland kan en utredningsorder enligt den föreslagna bestämmelsen utfärdas av en anställningsberättigad tjänsteman som har befogenheter som undersökningsledare vid polisen, Tullen eller Gränsbevakningsväsendet. I dessa situationer fastställs utredningsordern av en åklagare. En utredningsorder kan också utfärdas av en åklagare, tingsrätt, hovrätt och högsta domstolen.

I praktiken utfärdas utredningsordern i fortsättningen i allmänhet av undersökningsledaren för det brottmål som utgör grund för utredningsordern. Exempelvis i en brådskande situation kan ordern dock utfärdas också av en annan tjänsteman som har utredningsledares behörighet. En utredningsorder kan också utfärdas enligt i ett ärende som behandlas i ett bötesförfarande enligt lagen om föreläggande av böter och ordningsbot (754/2010) eftersom bestämmelsen inte begränsas till undersökningsledaren i ett aktuellt straffrättsligt ärende.

I direktivet (artikel 2.c.ii) förutsätts att en domare, domstol, undersökningsdomare eller allmän åklagare i den utfärdande staten ska godkänna utredningsordern om den utfärdas av någon annan än den nämnda myndigheten. Till denna del avviker regleringen enligt direktivet från innehållet i 5 § 1 mom. i lagen om straffrättslig rättshjälp, vilket möjliggör att förundersökningsmyndigheten självständigt får framställa en begäran om rättslig hjälp. Som kontaktpunkt för förundersökningskedet fungerar i Finland Centralkriminalpolisen som målmedvetet har utvecklat kvaliteten på internationella rättshjälps- och handräckningsförfrågningar. De nuvarande förfarandena har enligt erhållen utredning visat sig vara välfungerande särskilt i krävande och brådskande situationer. Centralkriminalpolisen har ett heltäckande jourssystem också för dessa situationer.

I sina utlåtanden i samband med behandlingen av förslaget till direktiv (bl.a. FvUU 22/2010 rd och FvUU 4/2011 rd) har utskottet ansett det väsentligt att samordna förfarandet för att inhämta bevis med Finlands nationella system för förundersökningen av brott och andra straffrättsliga förfaranden. Det innebär att utredningsorder om att inhämta bevis från en annan medlemsstat fattas av undersökningsledaren. I Finland utförs förundersökning av utbildade heltidsforskare med en hög yrkeskompetens. Den finländska polisens kompetens, pålitlighet och effektivitet är också internationellt erkänd. Utskottet ansåg i sitt utlåtande FvUU 4/2011 rd att det med avseende på det finländska förundersökningssystemet var formellt och konstlat att förslaget till direktiv förutsatte ett separat godkännande från en straffrättslig myndighet i undersökningsledarens order.

Förvaltningsutskottet vill betona att inhämtandet av åklagarens godkännande inte får fördröja förfarandet. Bevis måste inhämtas effektivt och snabbt inom brottsutredning och läget får härvidlag inte försämrats av att direktivet tillämpas. I det föreslagna godkännandeförfarandet betonas därför samarbetet kring förundersökningen mellan undersökningsledaren och åklagaren.

I regel godkänns förundersökningsmyndighetens begäran om undersökning enligt propositionsmotiven och erhållen utredning av den åklagare som utsetts till det straffrättsliga ärende som un-

Utlåtande FvUU 12/2017 rd

dersöks. Utskottet understryker att godkännandet helst ska göras omedelbart för att förfarandet inte ska fördröja undersökningen. De behövliga åtgärderna kan inom rättshjälpssamarbetet vara ytterst brådskande, särskilt när människors liv eller hälsa är hotade, och därför måste utredningsordern gå att godkänna vilken tid på dygnet som helst. Den åklagare som utsetts för ett visst straffrättsligt ärende är inte nödvändigtvis alltid anträffbar. Därför är det ändamålsenligt att också någon annan åklagare kan godkänna utredningsordern. Det föreslagna förfarandet med åklagarens godkännande kräver en fungerande jourberedskap i åklagarväsendet och även tillräckliga resurser för brådskande situationer.

Åklagarens tystnadsplikt

Om tystnadsplikt och tystnadsrätt för tjänstemän som hör till polisens personal föreskrivs i 7 kap. i polislagen (872/2011). I 7 kap. 1 § i polislagen föreskrivs om en särskild tystnadsplikt i fråga om täckoperation, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor; man får inte lämna ut uppgifter som avslöjar identiteten hos en person som har lämnat information konfidentiellt eller deltagit i bevisprovokation genom köp eller en täckoperation, om utlämnandet av informationen kan äventyra dessa personers säkerhet. I 7 kap. 3 § i polislagen föreskrivs om rätt för de som hör till polisens personal att inte lämna ut information om identiteten hos en person av vilken de i sitt anställningsförhållande har fått konfidentiell information och inte heller om sekretessbelagda taktiska eller tekniska metoder.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga har det fästs uppmärksamhet vid att det inte finns någon motsvarande tystnadsplikt eller tystnadsrätt för åklagare. Det kan medföra problem om en åklagare godkänner en i den föreslagna lagstiftningen avsedd utredningsorder som gäller användning av hemliga tvångsmedel. I den föreslagna 25 § (*lagförslag 1*) föreskrivs om hemlighållande, tystnadsplikt och begränsningar i användningen av uppgifter. Det är motiverat, anser utskottet, att bestämmelsen jämställer åklagarens tystnadsplikt och tystnadsrätt gentemot förundersökningsmyndigheten i ett läge där åklagaren ska godkänna en utredningsorder. Följaktligen föreslår förvaltningsutskottet för lagutskottet att 25 § i lagförslag 1 får ett nytt 4 mom. som följer:

På tystnadsplikten och tystnadsrätten hos en åklagare som på grundval av 22 § 1 mom. får en utredningsorder för godkännande tillämpas vad som föreskrivs om förundersökningsmyndighetens tystnadsplikt och tystnadsrätt.”

Förhållande till andra rättsliga instrument, avtal och överenskommelser

Den rättsliga hjälp som avses i direktivet grundar sig för närvarande i huvudsak på 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål (FördrS 30/1981) och om ömsesidig rättslig hjälp mellan Europeiska unionens medlemsstater från år 2000 (FördrS 88/2005) samt protokollet till konventionen från år 2001 (FördrS 44/2005). Genom direktivet ersätts från den 22 maj 2017 de bestämmelser i konventionen som överlappar direktivet mellan de medlemsstater för vilka direktivet är bindande.

Det har ingåtts flera bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser mellan Finland och andra medlemsstater som gäller samarbetet mellan både rättsliga myndigheter och brottsbekämpande myndigheter och förundersökningsmyndigheter. Vissa bestämmelser i konventioner-

Utlåtande FvUU 12/2017 rd

na överlappar delvis direktivets tillämpningsområde, vissa innehåller en reglering som inte hör till direktivets tillämpningsområde utan kan anses komplettera det.

Inom Tullens förvaltningsområde gäller Neapel II-konventionen som gäller samarbete mellan tullmyndigheterna. Inom Tullens förvaltningsområde gäller dessutom tretton bilaterala eller multilaterala överenskommelser om tullsamarbete som även innehåller bestämmelser om rättslig hjälp. Inom polisens ansvarsområde har Finland bilaterala överenskommelser om bekämpning av brott med Estland (FördrS 59/1995), Lettland (FördrS 8/1997), Litauen (FördrS 72/1997), Polen (FördrS 70/2003) och Ungern (FördrS 66/2003).

En utredning av om samtliga ovan nämnda avtal och överenskommelser fortsättningsvis ska tillämpas mellan parterna pågår fortfarande, enligt propositionsmotiven. Direktivet förutsätter att det mellan avtalsparterna råder samförstånd om fortsatt tillämpning av avtalsbestämmelserna. I 1 § 2 mom. i lagen om genomförande av direktivet föreslås en bestämmelse enligt vilken statsrådets allmänna sammanträde när genomförandelagen träder i kraft kan besluta att tillämpningen av ett internationellt avtal eller en internationell överenskommelse. Förutsättningen för beslutet är att det gällande avtalet eller den gällande överenskommelsen kan anses förenlig med villkoren i artikel 34.3 i direktivet och att den andra avtalsparten också anser att avtalet eller överenskommelsen fortsättningsvis behöver tillämpas.

Enligt erhållen utredning är överenskommelserna om bekämpning av brott med Estland, Lettland och Litauen till sitt tillämpningsområde mer omfattande än den nu aktuella utredningsordern. Tillämpningsområdet för överenskommelserna med Polen och Ungern överlappar för sin del inte direktivet.

Avslutningsvis

I propositionen bedöms att verkställandet av direktivet medför extra kostnader för åklagarväsendet. Förfarandet enligt direktivet tillämpas i synnerhet vid förundersökning av brott. För närvarande görs begäran om rättslig hjälp av polisen, gränsbevaknings- och tullmyndigheten som förundersökningsmyndighet. I fortsättningen godkänner åklagaren utredningsordern som har framställts av förundersökningsmyndigheten. Det föreslagna godkännandeförfarandet minskar inte förundersökningsmyndighetens arbetsbörda jämfört med nuläget. Men enligt motiven bedöms propositionen inte ha betydande kostnadseffekter för polisen, Tullen eller Gränsbevakningsväsendet. Men enligt utredning till utskottet kan det bli extra kostnader också för dessa myndigheter.

Utskottet ser det som nödvändigt att man i Finland finner relevanta nationella lösningar för att det aktuella förfarandet ska fungera tillräckligt snabbt och flexibelt också när det brådskar. Utskottet inskräpper att det är viktigt att effektivisera och försnabba inhämtandet av bevis från en annan medlemsstat. Det är särskilt viktigt när det gäller att utreda gränsöverskridande brottslighet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

Utlåtande FvUU 12/2017 rd

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 12.5.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Elsi Katainen cent
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Wille Rydman saml
medlem Joonas Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Reijo Hongisto saf
ersättare Outi Mäkelä saml
ersättare Antti Rantakangas cent.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.