

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av tvångsmedelslagen och förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med dem

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av tvångsmedelslagen och förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med dem (RP 217/2022 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Lauri Rautio, justitieministeriet
- specialsakkunnig Katja Repo, justitieministeriet
- referendarieråd Mikko Eteläpää, riksdagens justitieombudsmans kansli
- referendarieråd Juha Haapamäki, riksdagens justitieombudsmans kansli
- lagstiftningsråd Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- tingsdomare Johanna Nevalainen, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Heidi Savurinne, Åklagarmyndigheten
- polisinspektör Kari Siivo, Polisstyrelsen
- kriminalinspektör Heidi Björk, centralkriminalpolisen
- kriminalinspektör Kimmo Sainio, Helsingfors polisinspektion
- biträdande polischef Seppo Kujala, polisinspektionen i Östra Nyland
- kriminalöverkommissarie Kimmo Hyvärinen, polisinspektionen i Östra Nyland
- advokat Jussi Sarvikivi, Finlands Advokatförbund
- professor Sakari Melander
- professor Matti Tolvanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Brottsförklaringsmyndigheten
- Gränsbevakningsväsendet
- skyddspolisen
- Tullen
- Finlands näringsliv rf
- Brottsförebyggarens förbund

Utlåtande FvUU 37/2022 rd

- Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår att tvångsmedelslagen (806/2011) och förundersökningslagen (805/2011) samt 11 andra lagar som har samband med dem ändras. Syftet med de föreslagna ändringarna är att förtydliga bestämmelser som i praktiken visat sig vara oklara eller lämnat rum för tolkning. Avsikten är också att effektivisera behandlingen av tvångsmedelsärenden utan att äventyra de grundläggande fri- och rättigheter som är väsentliga med avseende på behandlingen. Dessutom föreslås ett flertal ändringar som stärker skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna för en person som är föremål för tvångsmedel. Ändringarna grundar sig särskilt på sådana aspekter som kommit fram framför allt i samband med laglighetsövervakningspraxis och rättspraxis.

Förvaltningsutskottet behandlar för närvarande också en proposition med förslag till lag om ändring av polislagen (RP 275/2022 rd). Den nu aktuella propositionen om tvångsmedelslagen och den nämnda propositionen om ändring av polislagen bedöms också av grundlagsutskottet.

Tvångsmedelslagen, förundersökningslagen och polislagen (872/2011) trädde i kraft samtidigt vid ingången av 2014. En genomgripande reform av de nämnda lagarna har beretts i förundersöknings- och tvångsmedelskommittén (kommittébetänkande 2009:2, RP 222/2010 rd och RP 224/2010 rd). Den nu aktuella propositionen baserar sig på enhälliga betänkanden av en brett förankrad arbetsgrupp som har behandlat behovet av ändringar i tvångsmedelslagen (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2022:1) och en arbetsgrupp som har bedömt effektiviseringen av straffprocessen (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 2022:14).

Förvaltningsutskottet konstaterar att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel i 10 kap. i tvångsmedelslagen kan användas för utredning av brott och bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. i polislagen för förhindrande av brott på väsentligen samma grunder. Utskottet omfattar utgångspunkten i den tidigare lagberedningen att tvångsmedelslagens bestämmelser om hemliga tvångsmedel och polislagens bestämmelser om hemliga metoder för inhämtande av information ska ses över på ett enhetligt sätt och att bestämmelserna till denna ska vara så enhetliga som möjligt.

När det gäller hemliga tvångsmedel föreslås det bland annat att teleavlyssning ska tillåtas vid utredning av flera typer av brott än i nuläget. I fortsättningen ska teleavlyssning också få användas när det är frågan om grov misshandel, grovt störande av post- och teletrafik, grov systemstörning och grovt skjutvapenbrott. Tillstånd för teleavlyssning kommer i regel inte längre att begränsas enbart till vissa teleadresser eller teleterminaler som är kända vid tidpunkten för ansökan om tillstånd. Enligt erhållen utredning har nätbrottslighet ofta en stark koppling till organiserad och internationell brottslighet. Samtidigt har antalet olagliga skjutvapen ökat betydligt i Finland. Utskottet anser det motiverat att överskottsinformation kan användas för utredning av fler brott än för närvarande (t.ex. narkotikabrott). Enligt de gällande bestämmelserna är det inte möjligt att för

Utlåtande FvUU 37/2022 rd

utredning av narkotikabrott använda överskottsinformation som samlats in genom teleavlyssning som grundat sig på misstanke om grovt narkotikabrott. Dessutom noterar utskottet att narkotikabrotten ofta hänför sig till grova brott eller till samma brottsvärva som dessa.

Utskottet understöder i synnerhet de ändringar som förtydligar bestämmelserna om tvångsmedel och effektiviserar processen, dock med de anmärkningar som ges i detta utlåtande. Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande om redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 19/2021 rd) ansett det nödvändigt med kraftigare satsningar på bekämpning av grov och organiserad brottslighet. Den organiserade brottsligheten väntas också i Finland öka, hårdna och bli mer internationell, vilket motsvarar utvecklingen i andra EU-länder. Utskottet betonar denna aspekt också vid bedömningen av behovet att ändra lagstiftningen om tvångsmedel.

Motivering till beslut om anhållande

Enligt 2 kap. 10 § 1 mom. i tvångsmedelslagen ska den som har anhållits utan dröjsmål när beslutet om anhållande har fattats eller han eller hon har gripits med stöd av ett förordnande om anhållande informeras om orsaken till anhållandet. Enligt 3 mom. i den föreslagna paragrafen ska beslut om anhållande fattas skriftligen, och i beslutet ska det i korthet lämnas uppgifter om det brott som den anhållne är misstänkt för och om grunden för anhållandet. En kopia av beslutet om anhållande ska enligt den föreslagna bestämmelsen utan obefogat dröjsmål lämnas till den anhållne.

Förvaltningsutskottet vill fästa lagutskottets uppmärksamhet vid det som sägs i motiveringen, det vill säga att de uppgifter som beslutet innehåller i princip ska vara lika omfattande som i beslut om häktning som avses i 3 kap. 10 § i tvångsmedelslagen. Utskottet anser att den föreslagna bestämmelsen är motiverad med tanke på den anhållnes rättsskydd, men konstaterar att det i ett beslut om anhållande i praktiken inte kan kräva samma detaljnivå som i ett häktningssyrkande, och motiveringen till anhållandet kan inte heller vara lika omfattande. Ett beslut om anhållande fattas ofta i ett tämligen tidigt skede av förundersökningen, vilket redan i praktiken begränsar omfattningen av de omständigheter som kan anges i beslutet. Alltför detaljerade uppgifter i ett beslut om anhållande kan försvåra en inledande förundersökning och därmed också utredningen av ett brott. Förvaltningsutskottet anser att lagutskottet bör överväga om paragrafen av ovan nämnda skäl bör bevaras oförändrad.

Begränsning och övervakning av kontakter

Enligt 4 kap. 1 § 1 mom. i den gällande tvångsmedelslagen kan kontakterna mellan en gripen, anhållen och en häktad och någon annan person begränsas medan förundersökningen pågår, om det finns skäl att misstänka att kontakterna äventyrar syftet med gripandet, anhållandet eller häktningen. Kontakterna kan också begränsas medan åtalsprövningen och rättegången pågår, om det finns grundad anledning att misstänka att kontakterna allvarligt äventyrar syftet med häktningen. Det föreslås att bestämmelsen preciseras så att den ovan nämnda begränsningen av kontakter endast kan gälla en viss annan person.

Förvaltningsutskottet anser det nödvändigt att kontakterna även i fortsättningen på samma sätt som för närvarande kan begränsas också utan att ange de personer som kontakterna begränsas till.

Utlåtande FvUU 37/2022 rd

Det är särskilt vid förundersökningen av omfattande och långvariga allvarliga brott i anslutning till organiserad brottslighet, såsom grova narkotikabrott, viktigt att kontakterna kan begränsas utan att ange några personer. Under förundersökningen av sådana brott kan det enligt utredning till utskottet i praktiken vara omöjligt att på ett heltäckande sätt ange alla de personer som ska omfattas av en begränsning av kontakter. Exempelvis kan det ta lång tid att utreda identiteten för medmisstänkta personer och deras ställning i förundersökningen. Det är också möjligt att utredningen äventyras av att den misstänkte måste underrättas om vilka andra som är föremål för utredning. Grunden för att begränsa kontakterna med en grupp personer som inte nämns vid namn är i allmänhet risken för att förundersökningen försvåras.

I 4 kap. 1 § 2 mom. i tvångsmedelslagen föreslås en allmän bestämmelse om begränsning av kontakter med andra personer utan att de personer anges med vilka kontakterna begränsas. En sådan allmän begränsning av kontakterna är enligt den föreslagna bestämmelsen möjlig endast av särskilt vägande skäl. Enligt motiven är begränsningen av kontakter till en stor grupp personer som inte nämns vid namn en relativt stark inskränkning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna för den person som är föremål för begränsningen.

Den gällande lagstiftningen gör det möjligt att begränsa kontakterna på det sätt som konstateras ovan, om det finns skäl att misstänka att kontakterna äventyrar syftet med häktningen. Enligt den nu föreslagna ändringen ska det krävas särskilt vägande skäl för en allmän begränsning av kontakterna. Utskottet anser det inte motiverat att tröskeln för att meddela allmänna begränsningar i kontakterna höjs betydligt jämfört med nuläget. Den föreslagna ändringen har vid sakkunnigutfrågningen bedömts medföra tolkningssvårigheter till exempel i fråga om omfattande och långvariga brottmål, och ändringen stöds inte av polisen eller de domstolar som behandlar tvångsmedelsärenden. Sakkunniga har också påpekat att ett av de viktigaste målen med häktning är att trygga att den misstänkte inte kan försvåra förundersökningen av ärendet exempelvis genom att påverka ett vittne, en brottspartner eller målsäganden.

Enligt förslaget kan en begränsning av kontakter med en grupp personer som inte nämns vid namn vara i kraft högst 60 dagar från det att frihetsberövandet började. Domstolen kan förlänga denna tid med högst 30 dagar åt gången, om en anhållningsberättigad tjänsteman begär detta. Utskottet konstaterar till denna del att en häktad också för närvarande kan kräva att förutsättningarna för häktning provas på nytt varannan vecka. I det sammanhanget undersöks enligt uppgift nästan alltid också förutsättningarna för begränsning av kontakter. Den gällande regleringen gör det också möjligt att separat föra begränsning av kontakter till domstol för prövning varannan vecka. Den föreslagna tidsfristen har av sakkunniga ansetts vara rätt kort med beaktande av att detta slag av begränsning av kontakter i allmänhet används vid förundersökning av omfattande och allvarliga brott. Om begränsningen av kontakter hävs för tidigt kan det leda till att vittnen och målsägande pressas så att de ändrar sina berättelse.

Utskottet konstaterar att det vid bedömningen av innehållet i och varaktigheten av begränsningen av kontakter är skäl att beakta hur allvarligt det brott som utreds är, intresset för att utreda brottet, förundersökningens skede samt eventuell anknytning till organiserad brottslighet. Förvaltningsutskottet vill fästa lagutskottets uppmärksamhet vid dessa aspekter och föreslår att lagutskottet överväger att behålla bestämmelserna om begränsning av kontakter i sin nuvarande form.

Utlåtande FvUU 37/2022 rd

Utskottet anser det vara viktigt att inskränkningarna i kontakterna innehållsmässigt är så tydliga att de kan verkställas utan tolkningsproblem. Övervakningen och innehållet i begränsningen av kontakter har en fast koppling till varandra. Förvaltningsutskottet anser att det med tanke på syftet med begränsningarna är ytterst viktigt att de övervakas så effektivt som möjligt. I propositionen föreslås det att bestämmelserna om övervakning av kontakter preciseras till vissa delar.

De sakkunniga har i och för sig understött en övervakning av kontaktbegränsningarna på den plats där den häktade förvaras. Enligt erhållen utredning har det dock förekommit stora utmaningar vid övervakningen av restriktioner och kontakter. Begränsningarna i kontakterna har ett centralt samband med den pågående förundersökningen, och Brottspåföljdsmyndigheten har i praktiken inte tillräckliga resurser att övervaka de begränsningar i kontakterna som uppställts i situationer där den häktades kontakter trots begränsningarna tillåts på ett eller flera sätt. Förvaltningsutskottet anser att förundersökningsmyndigheten ska ha möjlighet att övervaka begränsningarna av den häktades kontakter när det är nödvändigt för att trygga förundersökningen. Utskottet anser det vara nödvändigt att utreda behoven att ändra lagstiftningen om detta så snart som möjligt. Det finns skäl att noggrant bedöma ändringsbehoven, och därför är det enligt utskottets uppfattning inte ändamålsenligt att genomföra ändringarna i det nu aktuella sammanhanget. Effektiviseringen av tillsynen är till exempel förenad med betydande resursbehov.

Intressebevakning för barn vid förundersökning

Det föreslås att 4 kap. 8 § 1 mom. i förundersökningslagen preciseras så att domstolen när det gäller en part eller någon annan som ska förhöras och som inte har fyllt 18 år ska förordna en intressebevakare för förundersökningen som i stället för vårdnadshavaren, intressebevakaren eller någon annan laglig företrädare bevakar barnets intresse i ärendet, om det finns grundad anledning att anta att vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare inte opartiskt kan bevaka barnets intresse i ärendet och om det inte är klart onödigt att förordna en intressebevakare. Undersökningsledaren ska vid behov hos domstolen ansöka om att en intressebevakare ska förordnas. Det föreslås att det till 2 mom. fogas en informativ hänvisning till 79 § i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999), där det föreskrivs om förordnande av en tillfällig intressebevakare. Bakgrunden till detta är oron för att det i vissa situationer har tagit lång tid att förordna en intressebevakare. Avsikten är inte att i sak ändra nuläget.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att domstolen så snabbt som möjligt kan förordna en tillfällig intressebevakare för barnet utan att höra vårdnadshavaren. Det är särskilt viktigt för att säkerställa hörandet av barnet till exempel när ett barns vårdnadshavare misstänks för ett sexual- eller våldsbrott mot barnet. Utskottet anser att ett tillfälligt förordnande i synnerhet i sådana situationer bör meddelas utan att vårdnadshavaren hörs, vilket säkerställer att vårdnadshavaren inte kan påverka innehållet i det som ett utsatt barn berättar. Enligt uppgift finns det ingen enhetlig praxis vid domstolarna i dessa ärenden. Utskottet anser det vara viktigt att praxisen vid utfärdande av tillfälliga förordnanden utan hörande av vårdnadshavaren är så enhetlig som möjligt på riksnivå.

Utlåtande FvUU 37/2022 rd

Genomsökning av platser som meddelas i efterhand

Tvångsmedelslagen innehåller inga bestämmelser om genomsökning utan att den som är föremål för inhämtande av information känner till genomsökningen. Enligt uppgift visar polisens praktiska verksamhet till exempel i anslutning till terroristiska grupper eller organiserade kriminella sammanslutningar att det finns situationer där det är motiverat att göra genomsökning av ett visst utrymme eller en viss plats utan att den berörda personen känner till genomsökningen. I detta sammanhang föreslås inte ändringar i bestämmelserna om sådan genomsökning av platser som meddelas i efterhand. Utskottet noterar att bestämmelserna om genomsökning som meddelas i efterhand är betydelsefulla både för att förhindra och utreda brott. Enligt förvaltningsutskottet är det motiverat att bedöma om det finns behov av sådana bestämmelser särskilt med tanke på bekämpningen av grov och organiserad brottslighet. Liksom vid särskild husrannsakan kunde anlitande av ett genomsökningsombud utgöra ett element vid förhandsgranskningen av förutsättningarna för genomsökning.

Övrigt

Enligt propositionen skulle flera av de föreslagna ändringarna spara resurser för de behöriga myndigheterna. Det gäller till exempel möjligheten att avgöra vissa tvångsmedelsärenden i domstol utan behandling i sammanträde. Å andra sidan förväntas åklagarnas och undersökningsledarnas arbetsmängd till vissa delar öka. Utskottet betonar att riksdagen i samband med redogörelsen för den inre säkerheten förutsatte att verksamhetsförutsättningarna för de centrala myndigheterna inom den inre säkerheten, justitieförvaltningsmyndigheterna i rättsvårdskedjan samt domstolsväsendet och finansieringsbasen för dem tryggas (FvUB 19/2021 rd). Det bör följas upp hur de föreslagna ändringarna påverkar myndigheternas resurser.

Sakkunniga har vid utskottets utfrågning lyft fram att lagstiftningen om tvångsmedel skulle behöva många ändringar som inte ingår i den aktuella propositionen. Utskottet anser det vara viktigt att följa hur lagstiftningen fungerar och att också andra möjliga behov av ändringar i lagstiftningen bedöms.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande FvUU 37/2022 rd

Helsingfors 8.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.