

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om godkännande av det andra tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål samt till lag om ändring av lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden och vissa andra lagar

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 februari 2014 regeringens proposition med förslag till lag om godkännande av det andra tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål samt till lag om ändring av lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden och vissa andra lagar (RP 213/2013 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tanja Innanen, justitieministeriet
- polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet

- konsultativ tjänsteman Tuuli Eerolainen, Riksåklagarämbetet
- polisöverinspektör Markku Ryymin, Polisstyrelsen
- kriminalöverinspektör Sanna Palo, Centralkriminalpolisen
- tullöverinspektör Måns Enqvist, Tullen
- advokat Satu Wartiovaara, Finlands Advokatförbund.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- inrikesministeriet
- inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- justitieministeriet
- finansministeriet
- skyddspolisen
- polisinspektionen i Helsingfors.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner det i Strasbourg i november 2001 upprättade andra tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i

brottmål samt de förbehåll och den förklaring som ska göras med stöd av tilläggsprotokollet.

Syftet med det andra tilläggsprotokollet är att effektivisera och underlätta samarbetet mellan

Europarådets medlemsstater vid internationell rättslig hjälp i brottmål. Det andra tilläggsprotokollet kompletterar Europarådets gällande konventioner, särskilt 1959 års europeiska konvention om inbördes rättshjälp i brottmål.

Det andra tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser om bl.a. kommunikationsvägar mellan de rättsliga myndigheterna, förhör av vittnen genom video- eller telefonkonferens, delgivning av rättegångshandlingar per post samt gränsöverskridande övervakning, kontrollerad leverans, hemliga utredningar och gemensamma utredningsgrupper. Innehållet i det andra tilläggsprotokollet är delvis nästan identiskt med konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater, som ingicks 2000. Tilläggsprotokollet trädde i kraft internationellt i februari 2004.

I propositionen ingår också ett lagförslag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i det andra tilläggsprotokollet och om tillämpning av tilläggsprotokollet. Lagen avses träda i kraft samtidigt som det andra tilläggsprotokollet träder i kraft för Finlands del. Bestämmelser om ikraftträdandet av lagen utfärdas genom förordning av statsrådet.

I propositionen föreslås det dessutom att lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden ska ändras. Lagen föreslås bli ändrad till den del det har ansetts behövt att bestämmelserna i den ska motsvara bestämmelserna i det andra tilläggsprotokollet. I lagen föreslås det också en del ändringar som inte beror på ikraftsättandet av det andra tilläggsprotokollet. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionen föreslås det också en ändring av lagen om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater och tillämpning av konventionen. I lagen föreslås främst tekniska ändringar som beror på att den nya tvångsmedelslagen träder i kraft i januari 2014. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I propositionen föreslås det dessutom sådana ändringar som har ansetts behövliga i strafflagen, lagen om gemensamma utredningsgrupper, lagen om tillfälligt överförande av frihetsberövade personer i bevissyfte i brottmål, lagen om rättegång i brottmål och rättegångsbalken. De föreslagna ändringarna beror inte på ikraftsättandet av det andra tilläggsprotokollet. Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Internationell rättshjälp

Med internationell rättshjälp avses hjälp som stater ger varandra i gränsöverskridande brottmål. Hjälpen går huvudsakligen ut på att skaffa fram bevis och delge stämningar och andra rättegångshandlingar. För tydlighetens skull bör det framhållas att samarbetet kring utlämning och verkställighet av straff på grund av brott å den ena sidan och internationell rättshjälp å den andra sidan begreppsmässigt anses vara två olika saker.

I propositionen redogör regeringen för dels den nationella lagstiftningen, dels de internatio-

nella rättshjälpkonventioner som är bindande för Finland via EU eller på något annat sätt. Det viktigaste nationella regelverket är lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/1994; 1994 års lag om internationell rättshjälp). Den föreskriver bland annat att Finlands internationella förpliktelser mot andra stater när rättshjälp ges och Finlands rätt att få rättshjälp från andra stater ingår i internationella avtal. Följaktligen tillämpas lagen om internationell rättshjälp jämsides med internationella avtal. De bildar ett omfattande regelverk, som delvis är överlappande och detaljerat, delvis är mer generöst och har lite varierande innehåll. Det är därför inte alla gånger så lätt att tillämpa normerna.

Regeringen föreslår att Europarådets konvention om inbördes rättshjälp i brottmål från 1959 (FördrS 30/1981) och det andra tilläggsprotokollet från 1978 (FördrS 14/1985) sätts i kraft i Finland med vissa förbehåll. Utskottet påpekar att Finland undertecknade tilläggsprotokollet redan 2003, för över tio år sedan.

Det andra tilläggsprotokoll innehåller bestämmelser om bland annat kommunikationsvägar mellan rättsliga myndigheter, förhör av vittnen genom telefon- och videokonferens, delgivning av rättegångshandlingar per post och om gränsöverskridande övervakning, kontrollerad leverans, hemliga utredningar och gemensamma utredningsrapporter. Regeringen föreslår att Finland gör ett förbehåll om att inte tillämpa bestämmelserna om gränsöverskridande övervakning (artikel 17) och kontrollerad leverans (artikel 18). Vidare ska Finland göra ett partiellt förbehåll till bestämmelserna om hemliga utredningar (artikel 19) och komma med en förklaring som framgår närmare av propositionen.

Syftet med det andra tilläggsprotokollet är att effektivisera och underlätta samarbetet i brottmål mellan länderna i Europarådet. Protokollet ska huvudsakligen tillämpas vid rättshjälp mellan Finland och länder utanför EU som tillträtt protokollet. Det innehåller dock en del bestämmelser som EU-staterna inte kommit överens om i sitt samarbete. De ska därför också tillämpas vid rättshjälp mellan EU-medlemsstaterna.

Vidare vill regeringen ändra lagen om sättande i kraft av EU:s konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål från 2000 (148/2004). Lagen ska ta hänsyn till de bestämmelser om hemliga tvångsmedel (kap. 10) i tvångsmedelslagen (806/2011) som trädde i kraft den 1 januari 2014.

I detta sammanhang bör det tilläggas att EU har fattat ett rambeslut baserat på principen om ömsesidigt erkännande. Beslutet gäller huvudsakligen samarbete mellan medlemsstaterna för att inhämta föremål och handlingar som bevis i straffrättsliga förfaranden. Rambeslutet om europeisk bevisinhämtningsorder sattes i kraft nationellt genom lag 729/2010. Rambeslutet kom-

mer att ersättas med ett direktiv om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området. Det kommer sannolikt att antas snart (FvUU 4/2011 rd — U 25/2010 rd).

Dessutom föreslår regeringen en del, främst tekniska, ändringar i vår lag om internationell rättshjälp på grund av den nya tvångsmedelslagen plus en del nödvändiga ändringar i bland annat strafflagen (39/1889) och lagen om gemensamma utredningsgrupper (1313/2002).

Rätt för utländska tjänstemän från främmande stat att bära vapen

Lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden föreslås få en ny 23 a § som tillåter att en behörig utländsk tjänsteman ges rätt att i Finland utföra täckoperationer och bevisprovokation genom köp enligt tvångsmedelslagen. En liknande bestämmelse beträffande medlemsstaterna i EU finns i 3 § i lagen om sättande i kraft av EU-konventionen om rättslig hjälp från 2000.

Den föreslagna 23 a § har ett snävare tillämpningsområde och mer begränsade befogenheter än 3 § som gäller EU-medlemsstaterna. Bestämmelserna skiljer sig bland annat i att 3 § 2 mom. i lagen om EU-medlemsstater har bestämmelser om rätt för en tjänsteman från en annan medlemsstat att bära vapen vid uppdrag i Finland. Sådan rätt kan medges om det är nödvändigt för uppdraget. Utskottet menar att en tjänsteman från en icke medlemsstat inte kan ges samma rätt eftersom propositionen inte har någon bestämmelse om rätt för utländska tjänstemän att bära skjutvapen i Finland.

För att garantera en utländsk tjänstemans säkerhet i arbetet ska tjänstemannen stå under omedelbar tillsyn av den polisman som svarar för täckoperationen eller bevisprovokationen genom köp, enligt propositionen. Insatsen kan inte genomföras i Finland om en täckoperation eller bevisprovokation enligt 23 a § är så farlig att säkerheten i arbetet kräver att den utländska tjänstemannen bär vapen.

Videoförhör

Vid internationell rättshjälp har man tillämpat den allmänna principen att en framställning om

hjälp uppfylls enligt den nationella lagstiftningen i den mottagande staten och av den behöriga myndigheten där. Principen gäller också det andra tilläggsprotokollet. Myndigheternas befogenheter i dessa fall finns nationellt angivna i den nya förundersökningslagen och den nya tvångsmedelslagen som trädde i kraft den 1 januari 2014.

Som regeringen säger i detaljmotiven ingriper propositionen inte i förundersökningsmyndigheternas rätt att begära rättshjälp. Utskottet hänvisar till inkommen utredning och anser att det inte är något problem att förundersökningsmyndigheten uppfyller en begäran när den ingår i myndighetens befogenheter.

Frågan måste i vilket fall som helst tas upp på nytt när direktivet om en europeisk utredningsorder blir aktuellt. Också i direktivet är den grundläggande principen att en utredningsorder verkställs av den behöriga nationella myndigheten. Enligt formuleringen i direktivet är det den behöriga myndigheten i ett nationellt ärende som ska verkställa videoförhör. I detta sammanhang hänvisar utskottet till sitt utlåtande om förslaget till direktiv (FvUU 4/2011 rd).

Gränsöverskridande övervakning

I artikel 17 i det andra tilläggsprotokollet ingår bestämmelser om gränsöverskridande övervakning. Artikeln föreskriver om fortsatt övervakning på den andra partens territorium, för det första på grundval av en framställning om rättslig hjälp som lämnats in i förväg och för det andra av särskilt brådskande skäl utan framställning om rättslig hjälp.

EU:s konvention om rättslig hjälp från 2000 har inga bestämmelser om gränsöverskridande övervakning. Men artikel 17 motsvarar i stort sett artikel 40 i Schengenkonventionen och den är så gott som identisk med artikel 21 i Neapel II-konventionen som EU-medlemsstaterna har ingått.

I detaljmotiven till propositionen säger regeringen att vår gällande lagstiftning tillåter att Finland och den anmodande staten kan samarbeta på finländskt territorium vid övervakning. Följaktligen har man inte ansett det vara nödvändigt att

ge en myndighet i en annan stat självständig befogenhet att bedriva gränsöverskridande övervakning i Finland. När propositionen bereddes och även när de sakkunniga hördes lyftes det fram att gränsöverskridande övervakning enligt artikel 17 bör vara möjlig i brådskande fall.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet att samarbete enligt lagen om rättshjälp från 2004 räcker till för Finland i fall som gäller andra än medlemsstater i EU och parterna i Schengenkonventionen. Det är därför motiverat att Finland lägger till ett förbehåll om att landet inte godtar artikel 17 i tilläggsprotokollet.

Kontrollerade leveranser

Den nya tvångsmedelslagen från i år har en definition på kontrollerad leverans (10 kap.), som inte tidigare har ingått i vår lagstiftning. Vid kontrollerade leveranser får förundersökningsmyndigheten avstå från att ingripa i transporten eller någon annan leverans av föremål, ämnen eller egendom eller dröja med att ingripa, om det behövs för identifiering av personer som medverkar i ett brott som håller på att begås eller för utredning av ett brott som är allvarigare eller en brottslig verksamhet som är mer omfattande än det brott som håller på att begås. Förundersökningsmyndigheten får använda kontrollerade leveranser, som i den nya lagen betraktas som ett tvångsmedel, om det finns skäl att misstänka ett brott där det föreskrivna strängaste straffet är fängelse i minst fyra år. Det förutsätts dessutom att leveranserna kan övervakas och att det går att ingripa i dem vid behov. I samband med den nya tvångsmedelslagen infördes kontrollerade leveranser som tvångsmedel i 23 § 1 mom. i lagen om rättshjälp. Det ska kunna tillämpas för att uppfylla en begäran om rättshjälp från en annan stat.

Artikel 18 om kontrollerad leverans i det andra tilläggsprotokollet är så gott som identisk med artikel 12 i EU:s konvention om rättslig hjälp från 2000. I artikel 18.1 åtar sig varje part att se till att det på begäran av en annan part blir möjligt att tillåta kontrollerade leveranser på dess territorium inom ramen för utredningar om brott som kan leda till utlämning. Vid utlämning

mellan staterna i Europarådet anses ett brott där straffet är minst ett års fängelse vara utlämningsbart. Artikeln har ingen definition på kontrollerad leverans, men enligt utredningspromemorian ska artikeln tillämpas på kontrollerad leverans av föremål och pengar.

Den reviderade lagstiftningen om tvångsmedel ställer högre krav på tillämpning av kontrollerad leverans än rättshjälpskonventionen från 2000 (FördrS 88/2005) och regeringen föreslår därför att lagen om sättande i kraft av konventionen om rättslig hjälp från 2000 får särskilda bestämmelser om kontrollerade leveranser i fråga om EU:s medlemsstater (ny 2 a §). Bestämmelsen behövs för att Finland ska kunna uppfylla sina internationella förpliktelser. Den har den konsekvensen att det vid kontrollerade leveranser mellan unionsländerna kommer att tillämpas betydligt lindrigare villkor än vid så kallade inhemska kontrollerade leveranser.

Vid utfrågningen av de sakkunniga uppmärksamgjordes utskottet på att tilläggsprotokollet tillåter att en åtgärd som en medlemsstat begär kan genomföras i Finland, men att samma tvångsmedel inte är tillåtet vid så kallade inhemska förundersökningar av brott. Vårt nuvarande nationella regelverk är mycket strängt och skiljer sig väsentligt från vår tidigare lagstiftning. Utskottet menar att det är ett problem att kontrollerade leveranser inte kan tillämpas exempelvis vid förundersökning av vanliga narkotikabrott eller smuggling av designerdroger i syfte att avslöja ännu allvarigare brott, större brottsbrottsförövningar eller få fast de största förövarna. Vår nationella lagstiftning kunde ses över i samband med propositionen, till exempel så att man kan ingripa heltäckande med kontrollerade leveranser vid narkotikasmuggling, föreslog de sakkunniga. Om det inte låter sig göra i detta sammanhang, anser förvaltningsutskottet att en lagändring i vilket fall som helst behövs och bör beredas separat.

Regeringen föreslår ett förbehåll som innebär att Finland inte godkänner artikel 18 om kontrollerad leverans i det andra tilläggsprotokollet. Därmed kan vår nationella lagstiftning ändras så att den motsvarar den bestämmelse som föreslås

i lagen om sättande i kraft av EU:s rättshjälpskonvention från 2000.

Hemliga utredningar

I artikel 19 i det andra tilläggsprotokollet ingår det bestämmelser om parternas samarbete vid hemliga utredningar. Materiellt motsvarar artikeln artikel 14 i EU:s konvention om rättslig hjälp från 2000. Också Neapel II-konventionen om samarbete mellan tullmyndigheterna har en bestämmelse om hemliga utredningar.

Den ansökande och den anmodade parten får enligt artikel 19 enas om att bistå varandra i brottsutredningar som genomförs av tjänstemän med hemlig eller falsk identitet. Enligt utredningspromemorian ska parterna framställa en anmodan bara om det vore omöjligt eller mycket svårt att utreda ett misstänkt brott utan hemliga utredningar, som regeringen alltså anser täcka in täckoperation och bevisprovokation genom köp i vår lagstiftning.

Lagen om sättande i kraft av EU:s konvention om rättslig hjälp från 2000 innehöll redan från början en bestämmelse om att en tjänsteman från en annan medlemsstat kan ges rätt att utföra täckoperationer och bevisprovokation för att utreda ett brott. Senare har också tjänstemän från Island och Norge fått samma rätt. Däremot ska begäran om rättshjälpskonvention kommer från andra stater enligt vår gällande lagstiftning uppfyllas så att täckoperationer och bevisprovokation genom köp alltid utförs av en finländsk polisman på finländskt territorium.

I den nya 23 a § i lagen om rättshjälpskonvention ingår bestämmelser om rätt för tjänstemän från andra länder, inte bara från EU:s medlemsstater plus Island och Norge att genomföra insatserna. Regeringen anser det dock nödvändigt att insatserna alltid genomförs under omedelbar övervakning av finländska myndigheter. Därmed står utländska personer med hemlig eller falsk identitet under extra sträng övervakning. Utskottet påpekar för lagutskottet att det vid utfrågningen av de sakkunniga underströks att risken är att hemliga operationer enligt artikel 19 inte kommer att genomföras med den formulering som propositionen har. Synpunkten grundade sig på erfaren-

FvUU 5/2014 rd — RP 213/2013 rd

heter av brottsutredning på fältet. En handlingsplan för hemliga utredningar måste alltid läggas upp så att man kan gardera sig för olika situationer så mycket i detalj som möjligt, understryker utskottet. Hemliga utredningar är redan i sig mycket krävande och det är inte på långt när alltid som omedelbar övervakning av personen är möjlig. Kravet på att bestämmelserna ska vara tillräckligt exakta och noga avgränsade uppfylls enligt utskottet av att en utländsk person med hemlig identitet genomför insatserna under ledning och övervakning av en finländsk polisman.

Gemensamma utredningsgrupper

För ett särskilt syfte och för en begränsad period, som kan förlängas med samtliga parter samtycke, får de behöriga myndigheterna hos två eller flera parter genom en ömsesidig överenskommelse inrätta en gemensam utredningsgrupp för brottsutredningar hos en eller flera av de parter som inrättat gruppen (artikel 20 i det andra tilläggsprotokollet). Propositionen utgår från att också åklagaren kan ingå i den gemensamma utredningsgruppen.

Helsingfors den 12 mars 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Heikki Autto /saml
Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Elsi Katainen /cent

Förslagen ändrar inte bestämmelserna i i förundersökningslagen (805/2011) om befogenhetsfördelningen mellan polisen och åklagaren eller bestämmelserna om samarbete vid förundersökning. Propositionen innehåller en skyldighet att underrätta den behöriga åklagaren om planerna på att inrätta en undersökningsgrupp dit åklagaren kan anmäla sig. När åklagaren är informerad ska myndigheterna handla enligt bestämmelserna om deras befogenheter och samarbete mellan dem. Enligt utskottet är det klart att ändringen inte innebär att åklagaren kan ingripa i undersökningsledarens befogenheter, utan åklagaren ska handla inom sina egna befogenheter.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att lagutskottet beaktar det som sägs ovan.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv.