

**FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS  
UTLÅTANDE 50/2010 rd**

**Regeringens proposition med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen**

*Till lagutskottet*

**INLEDNING**

**Remiss**

Riksdagen remitterade den 16 november 2010 en proposition med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen (RP 222/2010 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till lagutskottet.

**Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Janne Kanerva, justitieministeriet
- äldre justitieombudsmannasekreterare Juha Haapamäki, riksdagens justitieombudsmans kansli
- överinspektör Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- regeringssekreterare Jenni Herrala, försvarsministeriet
- konsultativ tjänsteman Jukka M. Kekkonen, finansministeriet
- kommunikationsråd Sanna Helopuro, kommunikationsministeriet
- polisöverdirektör Mikko Paatero, polisdirektör Robin Lardot och polisinspektör, projektchef Mika Pasanen, Polisstyrelsen
- regeringsråd Marko Viitanen, Gränsbevakningsväsendet
- tullöverinspektör Jussi Leppälä, Tullstyrelsen
- justitieråd Ilkka Rautio, Högsta domstolen
- hovrättsråd Sakari Laukkanen, Rovaniemi hovrätt
- tingsdomare Jaana Helander, Helsingfors tingsrätt
- statsåklagare Mika Illman, Riksåklagarämbetet
- tingsåklagare Kari Lamberg, Åklagarämbetet i Egentliga Finland
- biträdande chef Olli Kolstela, skyddspolisen
- biträdande chef Tero Kurenmaa, Centralkriminalpolisen
- kommissarie Tapio Santonen, rörliga polisen
- kriminalinspektör Ilkka Koskimäki, kriminalinspektör Petri Rainiala och kriminalöverkommissarie Kari Tolvanen, polisinspektionen i Helsingfors
- överlärare Satu Rantaeskola, Polisyrkeshögskolan
- beredskapschef Kari Wirman, FiCom ry
- advokat Markku Fredman, Finlands Advokatiförbund
- ordförande Antero Rytkölä, Suomen Nismiesyhdistys ry, även som representant för Poliisihallinnon Päälliköt ja Asiantuntijat ry
- ordförande Yrjö Suhonen, Finlands Polisorganisationers Förbund rf
- professor Dan Frände
- professor Matti Kuusimäki
- professor Olli Mäenpää
- professor Matti Tolvanen

- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- dataombudsmannens byrå
- Brottspåföljdsmyndigheten
- Helsingfors hovrätt
- Högsta förvaltningsdomstolen
- Åklagarämbetet i Helsingfors
- Huvudstaben
- Kommunikationsverket
- Gräns- och sjöbevakningsskolan
- Polisrättningen i Birkaland
- Rättspolitiska forskningsinstitutet

- Finlands Dövas Förbund
- Finlands översättar- och tolkförbund ry
- Finansbranschens Centralförbund rf
- Henkirikoksen uhrien läheiset ry
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Sjöbevakningsförbundet
- Rajavartioliitto ry
- Suomen Syyttäjähdistys ry
- Finlands domareförbund
- Tulltjänstemannaförbundet
- Brottsofferjouren.

## PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en ny förundersökningslag och en ny tvångsmedelslag. Dessa ska ersätta de gällande förundersöknings- och tvångsmedelslagarna. Dessutom innehåller propositionen många förslag till närmast tekniska ändringar i anknytande lagstiftning. Propositionen hör samman med den proposition om en ny polislag som lämnas samtidigt.

De nya lagarna ska innehålla mer exakta och heltäckande bestämmelser om myndigheternas befogenheter, med beaktande av dels skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, dels vad som behövs med tanke på brottsbekämpningen. Vidare innebär förslaget att vissa förordningsbestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska tas in i de föreslagna lagarna.

Allmänna åklagarens ställning ska enligt förslaget ändras när det gäller utredning av brott som polisen misstänks för. Åklagaren ska i dessa fall i princip vara undersökningsledare bara om det misstänks att brottet begåtts i samband med tjänsteuppdrag. Målsäganden och den misstänkte ska anses vara parter i förundersökningen, liksom även andra personer vilkas rättigheter, intressen eller skyldigheter kan påverkas av brottet och brottsutredningen. Bestämmelserna om jäv för förundersökningstjänstemän ska enligt förslaget ändras så att de huvudsakligen motsvarar förvaltningslagens jävsbestämmelser.

I den nya förundersökningslagen ska de föreskrivas om underrättelse om att förundersökning inleds och under vissa förutsättningar gäller underrättelse till chefen för en tjänsteman som misstänks för brott. Vidare ska det föreskrivas om förundersökningsmyndigheternas geografiska behörighet, uppskjutande av förundersökningsåtgärder och avbrytande av förundersökning.

De nya bestämmelserna om principerna för förundersökning ligger i stort sett i linje med den gällande lagen. Där ska dock ingå bestämmelser om den misstänktes rätt att låta bli att medverka till utredningen av det brott som han eller hon är misstänkt för, om proportionalitetsprincipen och om förordnande av en intressebevakare för barn. Dessutom ändras och kompletteras bestämmelserna om rätten att anlita biträde vid förundersökning och om vilket språk som ska användas vid förundersökning.

Förundersökningsmyndigheterna och allmänna åklagaren ska i ärenden som till sin art eller omfattning kräver det ha ett nära samarbete. Förundersökningsmyndigheten ska underrätta åklagaren om omständigheter som hänför sig till förundersökningen och förundersökningsåtgärderna och om hur undersökningen framskrider i övrigt. Åklagaren ska efter behov medverka i förundersökningen för att säkerställa att ärendet utreds tillräckligt.

Syftet med flera av förhørsbestämmelserna i den nya förundersökningslagen är att förbättra den förhördes, särskilt målsägandens, ställning. Detta gäller bland annat diskretionssynpunkter och stöd till parter. Ljud- och bandupptagningar av förhöret ska kunna ersätta alternativet med ett förhörsvittne. Även i övrigt framhävs betydelsen av förhörsupptagningar i syfte att öka användningen av dem. Förfarandet med avslutande utsaga är viktigt för parternas rättssäkerhet och med avseende på tillräcklig utredning och smidig behandling. Därför föreslås nu närmare bestämmelser såväl om förutsättningarna för ett sådant förfarande som om föremålet för det.

Förslaget innebär också klarare beslutsprocesser vid förundersökning eftersom den nya förundersökningslagen avses innehålla bestämmelser om skriftliga förundersökningsbeslut, som ska fattas när förundersökningen inte görs eller läggs ned, när ärendet inte överlämnas till allmänna åklagaren för prövning samt också i andra fall där beslutet kan påverka en parts rättigheter, intressen eller skyldigheter. Om undersökningsledaren beslutar att en person i ett enskilt fall inte kan vara biträde vid förundersökningen ska detta beslut kunna föras till domstol. Dessutom avses den nya förundersökningslagen innehålla mer detaljerade bestämmelser om informerande om förundersökningen.

De allmänna bestämmelserna i den nya tvångsmedelslagen gäller vissa av de viktigaste principerna som ska tillämpas i samband med användning av tvångsmedel (proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och finkänslighetsprincipen). Bestämmelserna om gripande, anhållande och häktning kommer huvudsakligen att stå kvar oförändrade, medan bestämmelserna om domstolsförfarande i samband med häktningsärenden blir ett särskilt kapitel, samtidigt som de bestämmelserna kompletteras och preciseras.

I de fall där den som begärts häktad inte behöver ges tillfälle att bli hörd om häktningsyrkandet ska dock ett befullmäktigt biträde som man känner till ges tillfälle att höras. I lagen föreslås också en bestämmelse om att en laglig företrädare och en företrädare för socialmyndigheterna

ska höras när den som begärts häktad inte har fyllt 18 år. Möjligheten att anföra klagan över häktningsbeslut kommer att utökas. Enligt den nya tvångsmedelslagen ska en anhållningsberättigad tjänsteman få anföra klagan över det beslut som ett häktningsyrkande avslagits genom och över det beslut genom vilket det bestämts att den häktade ska frigges. Den häktade får anföra klagan över häktningsbeslut eller beslut om fortsatt häktning, men dessutom också om tiden för väckande av åtal.

En person som är misstänkt för ett brott och som berövats sin frihet ska garanteras bättre rättssäkerhet i den nya tvångsmedelslagen genom ett separat kapitel med kompletterade bestämmelser om begränsning av kontakter. En häktad ska kunna föra begränsningen av kontakterna till domstol som ett separat ärende.

Reseförbud ska tillämpas oftare som ett alternativ till frihetsberövande. Som en ny grund för utfärdande av reseförbud föreslås anledning att misstänka att den som är misstänkt för brott försvårar utredningen av saken genom att undanröja, förstöra, ändra eller gömma bevis eller påverka ett vittne, en målsägande, en sakkunnig eller sin medgärningsman. I den gällande tvångsmedelslagen är detta bara en grund för anhållande eller häktning. När domstolen avgör målet får den meddela en svarande som är på fri fot och som döms till ovillkorligt fängelsestraff reseförbud också på yrkande av den målsägande som yrkat på straff för svaranden.

Skingringsförbudet i den gällande tvångsmedelslagen ska enligt förslaget frångås, och då blir kvarstad kvar som den enda säkringsåtgärden enligt tvångsmedelslagen. Samtidigt utvidgas emellertid dess tillämpningsområde så att det blir möjligt att belägga egendom med kvarstad också för att säkerställa betalningen av gottgörelse som grundar sig på brott. Rättssäkerheten för den som är föremål för kvarstad kommer att förbättras, eftersom det föreslås att denne också under gällande kvarstad ska kunna kräva att domstolen ska besluta om den ska bestå.

Bestämmelserna om beslag i den nya tvångsmedelslagen kommer huvudsakligen att vara som i den gällande lagen, men beslag av handlingar

ska i så stor utsträckning som möjligt ersättas med kopiering av handlingar, och därför behöver lagstiftningen kompletteras. I lagen föreslås också bestämmelser om exempelvis beslagtagande på nytt och kopiering på nytt. Också behandlingen av frågan om bättre rätt till det beslagtagna ska regleras närmare än för närvarande. Vidare finns det bestämmelser om åtgärder i stället för beslag, dvs. att föremål förstörs, tas i bruk för staten eller säljs.

Den nya tvångsmedelslagens bestämmelser om genomsökning kommer att innehålla betydande ändringar i förhållande till gällande lag. Avsikten är skärpa kraven för genomsökning, särskilt när genomsökningen gäller objekt där man kan anta att det finns sekretessbelagd information eller information som får hemlighållas. Frågan om hur hus som används för boende ska behandlas som genomsökningsobjekt lyfts starkare fram.

Genomsökningen av platser ska indelas i allmän husrannsakan, särskild husrannsakan (det finns anledning att anta att genomsökningen kommer att omfatta sekretessbelagd information eller information som får hemlighållas) och platsgenomsökning. Bestämmelserna om närvaro och förfarande vid genomsökning ska preciseras och kompletteras. Innan särskild husrannsakan förrättas ska det utses ett sakkunnigt genomsökningsombud, som ska se till att beslag och kopiering av handlingar inte gäller sekretessbelagd information eller information som får hemlighållas. I regel är det domstolen som ska besluta om särskild husrannsakan och förordnande av ett genomsökningsombud. De nya bestämmelserna om genomsökning ska också innefatta en ny typ av genomsökning, dvs. genomsökning av utrustning. Det gäller då genomsökning av ett sådant informationsinnehåll i datorer, teleterminalutrustning och andra motsvarande tekniska utrustningar eller informationssystem som finns i utrustningen när genomsökningen utförs. Vissa preciseringar föreslås också i bestämmelserna om genomsökning av personer.

Hemliga tvångsmedel enligt den nya tvångsmedelslagen ska vara teleavlyssning, inhämtan-

de av information i stället för teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk observation (teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk spårning och teknisk observation av utrustning, inhämtande av identifieringsuppgifter för teledress eller teleterminalutrustning, täckoperationer, bevisprovokation genom köp, användning av informationskällor och kontrollerade leveranser. En del av metoderna är nya. I fråga om de hemliga tvångsmedel som redan nu används föreslås ändringar som gäller definitioner och användningsförutsättningar.

De föreslagna bestämmelserna om täckoperationer är mer ingående än i gällande lag. Utgångspunkten är att en polisman som företar en täckoperation inte ska få begå brott eller ta initiativ till ett brott. Polismannen ska ändå kunna undgå straffansvar trots en ringa förseelse i uppdraget. En polisman som utför ett täckoperationsuppdrag i samband med deltagande i en kriminell sammanslutnings verksamhet ska kunna påverka verksamheten exempelvis genom att skaffa sammanslutningen ett transportmedel, men under mycket stränga villkor och i mycket begränsad omfattning. Det krävs då att åtgärden genomförs också utan polismannens medverkan, att den inte orsakar viss fara eller skada och att den avsevärt främjar möjligheterna att uppnå syftet med täckoperationen. Också i sådana fall kan den medverkande polisen vara fri från straffansvar.

Det är domstolen som avgör om de brott som utreds är sådana att täckoperationer kan användas för utredningen.

Bestämmelserna om underrättelse att hemliga tvångsmedel används blir mer exakta. När man överväger uppskjuten eller utebliven underrättelse exempelvis för att skydda de polismäns liv och hälsa som deltagit i täckoperationer ska man i bedömningen också beakta en parts rätt att på behörigt sätt försvara sig eller annars bevaka sin rätt i en rättegång. Förslaget innehåller också mer omfattande och precisa bestämmelser om användningen av överskottsinformation.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft tidigast cirka ett år efter det att de har antagits och blivit stadfästa.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Reformen av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen*

Förundersökningslagen (449/1987) och tvångsmedelslagen (450/1987) är viktiga lagar om förundersökningen av brott och de trädde i kraft 1989. Båda lagarna har senare ändrats flera gånger. Utskottet håller med regeringen om att både förundersökningslagen och tvångsmedelslagen tack vare ändringarna och tilläggen fortfarande är mycket heltäckande. Men de partiella reformerna har lett till att lagstiftningen delvis har blivit svår att hantera och tillämpa. Detta gäller särskilt de så kallade hemliga tvångsmedlen och polisens inhämtning av information. Bestämmelserna i tvångsmedelslagen och polislagen (493/1995) stämmer inte överens i dessa fall. Men i många fall har skillnaderna uppkommit medvetet. Det finns dock anledning att minska skillnaderna, visar erfarenheterna.

De ändringar som skett i de grundläggande och mänskliga rättigheterna, bland annat i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, bör beaktas i lagstiftningen om förundersökning och tvångsmedel. Också de myndigheter som utreder brott måste ha fullgoda befogenheter att ta sig an dagens stora utmaningar. Extra allvarlig och organiserad brottslighet som blir allt mer internationell ställer ökande krav på brottsbekämpningen och brottsutredningen. Samhället bör ha möjligheter att ingripa, särskilt i den systematiskt organiserade brottsligheten utanför det legala samhället. Regeringen påpekar att den föreslagna lagstiftningen har ett starkt samband med balansgången mellan de grundläggande och mänskliga rättig-

heterna å ena sidan och effektiv brottsbekämpning å andra sidan.

Utskottet anser det viktigt att den tekniska utvecklingen beaktas i lagreformen. Vidare är det motiverat att eftersträva så teknikneutral reglering som möjligt för att lagarna inte ska behöva revideras så ofta på nytt när tekniken utvecklas. Det handlar om en genomgripande reform som har genomgått en omfattande beredning. Därför har det varit korrekt att beakta vilka följder 80 § 1 mom. i grundlagen har för bestämmelserna. I en så här stor revidering är det naturligt att de lagtekniska ändringarna också innehåller en språklig översyn av komplicerade och gammalmodiga uttryck.

Reformen och tolkningsanvisningarna har bedömts utifrån besluten från Europadomstolen och våra högsta laglighetsövervakare, framgår det av propositionen. Dessutom har regeringen tagit hänsyn till de visserligen ganska få förhandsbeslut som högsta domstolen har fattat om den aktuella lagstiftningen. Det är motiverat att regeringen har gjort en noggrann bedömning av vilka av besluten som måste vägas in i lagstiftningen. Det är viktigt att göra klart för sig vad det europeiska rättssystemet samt rättsmedlen och laglighetsövervakningen i olika länder innebär för att vi ska kunna argumentera rätt i till exempel Europadomstolen. Om man ser till historien, utbildningen och rättssäkerhetssystemets uppbyggnad är det förstäeligt och klart att man inte överallt i Europa av rättssäkerhetsskäl kan ge förundersökningsmyndigheterna samma uppgifter och befogenheter som i vårt system.

Sammanfattningsvis anser förvaltningsutskottet att propositionen är behövlig och uppfyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen med de ändringsförslag och ställningstaganden som framgår av betänkandet.

### *Lagstiftningsreformen*

Regeringens proposition RP 222/2010 rd med förslag till översyn av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen hör ihop med RP 224/2010 rd med förslag till polislag och vissa lagar i samband med den och de måste behandlas samtidigt i riksdagen. Propositionerna hänger samman, inte minst bestämmelserna om hemligt inhämtande av information.

Förundersökningslagen och tvångsmedelslagen är allmänna lagar som i första hand reglerar polisens verksamhet. Lagarna har också ett samband med lagstiftningen om gränsbevakningsväsendet, tullen och militär verksamhet. I detta sammanhang kan man särskilt nämna lagen om gränsbevakningsväsendet (578/2005), tullagen (1466/1994), lagen om fullgörande av polisuppgifter inom försvarsmakten (1251/1995) och militär disciplinlag (331/1983). När de allmänna lagarna revideras måste de ändringar som reformen kräver också föras in i de lagar som gäller andra myndigheter än polisen. Det är fullt befogat att regeringen inte går närmare in på en reform eller ändringar av befogenheterna för gränsbevakningsmyndigheterna, tullen eller de militära myndigheterna.

I mars 2007 tillsatte justitieministeriet och inrikesministeriet en kommitté för att förbereda en genomgripande reform av förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. Projektet var så omfattande att en del teman utlämnades helt eller delvis redan i kommittéarbetet. Det gällde till exempel personuppgifts- och offentlighetslagstiftningen inklusive behandling och lagring av dokument. Dessutom kan man nämna andra alternativ till häktning än reseförbud samt behandlingen av berusade. Regeringen går inte heller närmare in på frågor kring internationell rättshjälp och handräckning. Den beaktar inte heller de skadeståndsbestämmelser som kommittén föreslår och som inbegriper skadeståndsansvar oberoende av vållande. Det beror på att det i remissyttranden ifrågasattes om de föreslagna bestämmelserna kommer att fungera. Dessutom är det meningen att skadeståndsansvaret för offentliga sammanslutningar ska revideras i grunden inom en nära framtid. Utskot-

tet framhåller att man senast då måste ta ställning till ersättningsfrågorna i samband med förundersökning, tvångsmedel och polisens befogenheter.

### *Förundersökningssamarbete*

Det primära målet med förundersökning är att utreda brott. I en förundersökning måste ett brott utredas och undersökning förberedas så att åtalsprövningen kan göras och parternas intressen bevakas på behörigt sätt och så att bevisningen i huvudförhandlingen i domstol kan tas emot på en gång eller målet avgöras i ett skriftligt förfarande. Det är som regel polisen som utför förundersökning. Dessutom är gränsbevakningsväsendet, tullen och militärmyndigheterna förundersökningsmyndigheter inom sina respektive förvaltningsområden. Åklagaren står för åtalsprövningen och driver åtalet i domstol.

Förr när Finland hade länsmän var det den organisationen som stod för förundersökning, åtalsprövning och åtal. I stor utsträckning har det varit samma person som har lett polisens verksamhet och själva förundersökningen och dessutom varit åklagare i målet. Länsmännen avskaffades den 1 december 1996 för att säkerställa att förundersökning och åtalsprövning skulle vara åtskilda och deras oberoende garanteras.

Propositionen baserar sig på vårt finländska system som fungerar väl och innebär att polisen leder förundersökningen. Åklagaren står för åtalsprövningen och driver åtalet i domstol. I detta sammanhang bör det understrykas att förundersökningen måste utreda och beakta omständigheter och bevis som talar för och emot den misstänkte. Dessutom ska misstänkta bemötas som oskyldiga i förundersökningen.

Att förundersökningen är viktig och påverkar åklagarens arbete och förberedelserna för rättegången i brottmålet kommer fram i att redan den gällande förundersökningslagen tar hänsyn till åklagarens roll och möjlighet att delta i förundersökningen. Utskottet understryker att det är viktigt att förundersökningsmyndigheten och åklagaren samarbetar. Det är ett heltidsjobb att leda en förundersökning med behörig kompetens i brottsutredning. Åklagaren är inte utbild-

dad för att arbeta med förundersökningar och har inte heller resurser att leda dem på heltid. Förundersökningsledaren i sin tur har inte tillräckligt djupa kunskaper om rättegångar. Av denna anledning, men också för att säkerställa dels oberoende förundersökningar, dels oberoende åtalsprövningar och på grund av kraven på specialkompetens är det angeläget att allas kompetens får komma till sin rätt i samarbetet kring förundersökningar. Följaktligen är bestämmelserna för att stärka förutsättningarna för ett effektivt samarbete befogade, framhåller utskottet. Bestämmelserna beaktar varierande förhållanden och tillfällen på ett betryggande sätt. Utskottet framhåller därför att man måste hålla fast vid bestämmelserna enligt propositionen och inte ändra dem.

Förvaltningsutskottet erinrar att redan den gällande lagen förpliktar både förundersökningsledaren och allmänna åklagaren att utföra förundersökning. Ingenting parten kan undandra sig det ansvar som tjänsteförpliktelserna medför. Effektivt samarbete medverkar till att frågorna utreds tillräckligt grundligt i förundersökningen, och det i sin tur skyndar på själva handläggningen. För tydlighetens skull bör det nämnas att utredningar av exempelvis exceptionellt stora och krävande ekonomiska brott i vilket fall som helst är tids- och resurskrävande för både polisen och åklagaren. Det kan inte undvikas att den typen av mål drar ut på tiden också i domstol. I detta sammanhang vill utskottet peka på att domstolsbehandlingen av brottmål är tungrodd i Finland. Det är alltså nödvändigt att söka nya lösningar och försöka utnyttja modeller från andra EU-länder.

Det är som sagt att rekommendera att åklagaren är undersökningsledare vid brott som misstänks ha begåtts av polismän. Vidare är det befogat att det är någon annan än den åklagare som är förundersökningsledare som står för åtalsprövningen. Polisen bör också i fortsättningen vara placerad under inrikesministeriet som ansvarar för den inre säkerheten.

### *Genomsökning*

I den nya tvångsmedelslagen är genomsökning indelad i allmän husrannsakan, särskild husrannsakan och platsgenomsökning. Särskild husrannsakan kommer i fråga om man kan anta att genomsökningen kommer att gälla information som är eller kan vara sekretessbelagd i situationer som 17 kap. 23 och 24 § i rättegångsbalken avser.

För särskild husrannsakan måste det utses ett särskilt genomsökningsombud för att se till att beslag eller kopior av dokument inte gäller information är eller kan vara sekretessbelagd. Den som utför särskild husrannsakan måste beakta genomsökningsombudets uppfattning av om en viss information kan beslagtas eller ett dokument kopieras. Stridigt material måste förseglas. Därefter är det domstolen som på yrkande av en tjänsteman med anhållningsrätt beslutar om materialet får undersökas och utnyttjas.

Huvudregeln är att det är domstolen som beslutar om särskild husrannsakan och genomsökningsombud. Enligt den gällande lagen beslutar en tjänsteman med anhållningsrätt om annan husrannsakan. Den nya tvångsmedelslagen har ingående bestämmelser om husrannsakan och syftet är att understryka vikten av noggrann prövning innan husrannsakan genomförs och att beslutet måste motiveras på behörigt sätt.

Den 15 februari kom Europadomstolen med två avgöranden om husrannsakan som gäller husrannsakan dels på en advokatbyrå, dels hemma hos en person. I båda avgörandena anses brott mot artikel 8 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna ha begåtts. Besluten motiveras med att vår finländska lag inte ger fullgoda rättsmedel före eller efter husrannsakan. Det innebär att 8 kap. i den föreslagna tvångsmedelslagen måste kompletteras.

Enligt uppgifter till utskottet tillåter avgörandena att bedömningen av lagligheten kan göras antingen före eller efter en husrannsakan. Nationella aspekter får beaktas. Utskottet talar för kontroll i efterskott. Behandlingen av tvångsmedel bygger rent allmänt på att en prövning av lagligheten kan föreläggas domstol efter att husrannsakan har förordnats. I själva verket kan

man egentligen inte ta ställning till husranssakan innan den har gjorts. Också framöver bör det som regel vara förundersökningsmyndigheten som bestämmer om husranssakan.

Möjligheten att låta en domstol pröva lagligheten bör också gälla genomsökning av advokatbyråer, läkarmottagningar, tidningsredaktioner och andra som berörs av sekretesskyldigheten och sekretessrätten och i propositionen ingår i särskilda bestämmelser. Bedömningen bör alltså också i dessa fall kunna gälla genomsökning. I 8 kap. 17 § i den föreslagna tvångsmedelslagen föreskrivs att domstolen får behandla särskild husranssakan utan att den hos vilken husranssakan görs blir hörd. Följaktligen kan personen inte bestrida existensen av förutsättningar för en husranssakan.

#### *Hemliga tvångsmedel*

I 5 a som lades till till den gällande tvångsmedelslagen 1995 regleras användningen av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation (teknisk avlyssning, teknisk observation och teknisk spårning). Bestämmelser om polisens inhämtande av information finns i 3 kap. i polislagen. Där ingår det bestämmelser om teknisk övervakning, observation, teknisk observation, täckoperation, bevisprovokation genom köp, teleövervakning, teleavlyssning och användning av informationskällor. Beroende på situationen kan metoderna tillämpas för att förhindra, avslöja eller avbryta brott. I vissa fall kan de också användas för att avvärja risker enligt vad som sägs närmare i bestämmelserna. Kapitlen i polislagen har ändrats och kompletterats sedan de kom till.

Utskottet framhåller att bestämmelserna om hemliga tvångsmedel bör kunna möta de utmaningar som kommer med omvärlden och den tekniska utvecklingen. Det är en fråga som bör beaktas i bedömningen av den gällande lagstiftningen. Detta gäller både metoderna och föremålen för dem. De gällande bestämmelserna brister i tydlighet och täckning. Självfallet får de grundläggande och mänskliga rättigheterna en framträdande roll när tvångsmedel används eftersom de vanligen ingriper i de grundlagsskyddade grundläggande fri- och rättigheterna, och dessut-

om ofta i den absoluta kärnan av dem. Vidare måste man beakta kraven på effektiv bekämpning av brott. Rättssäkerhet och effektiv brottsbekämpning utesluter inte varandra. Detta gäller särskilt när åtgärder för att förebygga brott och skadliga händelser samtidigt skyddar de grundläggande fri- och rättigheterna. Lagen måste ha exakta bestämmelser med förutsättningar och metoder för att använda tvångsmedel som ingriper i de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Dessutom bör det införas ett subsidiärt krav som innebär att tvångsmedlen kan sättas in om utredningsmetoder med mindre interventioner inte kan tillämpas för att utreda och förhindra brott. Typiskt för metoderna är att de tillämpas utan att den som är föremålet vet om det.

I 10 kap. i förslaget till tvångsmedelslag ingår bestämmelser om hemliga tvångsmedel. Tanken är att bestämmelserna i kapitlet så långt som möjligt ska motsvara bestämmelserna om hemliga metoder för inhämtande av information i 5 kap. i förslaget till polislagen (RP 224/2010 rd), och det är motiverat. Nya hemliga tvångsmedel i förslaget till tvångsmedelslag är inhämtande av information i stället för teleavlyssning, systematisk observation, förtäckt inhämtande av information, teknisk spårning av en person, teknisk observation av utrustning, styrd användning av informationskälla och kontrollerade leveranser. Delvis handlar det om att förtydliga lagstiftningen och huvudsakligen kan de nya metoderna bara användas för att utreda allvarliga brott. Inhämtande av uppgifter i stället för teleavlyssning, teknisk spårning av personer och teknisk observation av utrustning ska vara tillåten bara med tillstånd från domstol.

Beträffande täckoperationer framhåller utskottet att metoden enligt regeringen är avsedd att tillämpas för att bekämpa allvarlig organiserad brottslighet och annan liknande brottslighet. En polisman som utför täckoperationer är fri från straffansvar för trafikförseelser eller andra jämförliga brott som bestraffas med ordningsbot, om gärningen har varit nödvändig för att målet med täckoperationen ska nås eller för att förhindra att det kommer fram att information inhämtas. Dessutom ska infiltratören under vis-



sa förutsättningar kunna delta i en grupp som ägnar sig åt organiserad brottslighet (exempelvis skaffa fram lokaler och transportera personer) och i kontrollerade leveranser. Regeringen motiverar befrielsen från straffansvar med att infiltratören måste vinna den kriminella gruppens förtroende. Förslaget är godtagbart om det är nödvändigt att begå brottet antingen för att förhindra att personen upptäcks eller för att målet med operationen ska nås. Det är domstolens sak att bedöma om brottsligheten är av den arten att täckoperationer kan tillämpas i utredningen. Detta gäller dock inte täckoperationer på webben och de kan överlag tillämpas enligt lindrigare kriterier än andra täckoperationer.

Här kan det nämnas att riksdagen i ett flertal sammanhang har krävt att det tas in bestämmelser om kontrollerade leveranser i lag. Kontrollerade leveranser tillämpas framför allt i internationellt samarbete kring gränsöverskridande brottslighet, men de kan också användas i rent nationella sammanhang. De kan alltså betraktas som särfall då förundersökningsmyndigheten inte blandar sig i den brottsliga verksamheten, men bevakar aktiviteterna kontrollerat. Ett exempel är att en knarktransport som skickas mellan flera städer bevakas för att utreda vilka som är delaktiga i narkotikabrott.

Lagen föreslås få bestämmelser om användning av så kallad överskottsinformation. Med överskottsinformation avses information som inhämtas vid teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av uppgifter om basstationer och teknisk observation som inte har samband med brott eller som gäller något annat brott än det som tillståndet för eller beslutet om metoden gäller. Överskottsinformation får användas för att utreda brott om det hade varit tillåtet att använda det tvångsmedel för utredningen som har gett informationen eller om det strängaste straffet för brottet är fängelse i minst två år plus för att utreda stöld och häleri. Dessutom får överskottsinformation alltid användas för att förhindra brott,

för att rikta in polisens verksamhet och som utredning för att stödja att någon är oskyldig. Utskottet menar att bestämmelsen är godtagbar även om den formella utgångspunkten att det kan sättas gränser för användningen av lagligt inhämtad överskottsinformation kan kritiserars skarpt utifrån en allmän rättsuppfattning.

Beträffande detaljerna hänvisar förvaltningsutskottet till 10 kap. i förslaget till tvångsmedelslag där de gällande definitionerna på metoder för att inhämta information preciseras.

Utskottet känner en viss oro för hur effektiva de föreslagna bestämmelserna i bekämpningen och utredningen av brott, eftersom hemliga tvångsmedel är tänkta att explicit användas för att bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet. Dessutom påpekar utskottet att det enligt propositionen är chefen för centralkriminalpolisen, skyddspolisen eller en polisinrättning som anges genom förordning av statsrådet som beslutar om täckoperationer, bevisprovokation genom köp och skyddsåtgärder. Befogenheterna kan självfallet inte bara ingå i en förordning. Utöver chefen för centralkriminalpolisen och skyddspolisen bör chefen för polisinrättningen i Helsingfors kunna ges beslutanderätt i frågan. Avslutningsvis framhåller utskottet att den nuvarande kontrollen av hemliga tvångsmedel är ett normalt och vederhäftigt sätt att utöva kontroll.

### **Utlåtande**

Förvaltningsutskottet anser

*att lagförslagen bör godkännas enligt propositionen, men med undantagen ovan, om inte synpunkterna på lagstiftningsordningen ger anledning till något annat, och*

*att lagutskottet bör beakta det som sägs ovan.*

**FvUU 50/2010 rd — RP 222/2010 rd**

Helsingfors den 9 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent  
vordf. Tapani Mäkinen /saml  
medl. Marko Asell /sd  
Thomas Blomqvist /sv  
Maarit Feldt-Ranta /sd  
Juha Hakola /saml  
Rakel Hiltunen /sd

Heli Järvinen /gröna  
Oiva Kaltiokumpu /cent  
Outi Mäkelä /saml  
Petri Pihlajaniemi /saml  
Raimo Piirainen /sd  
Lenita Toivakka /saml  
Unto Valpas /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.