

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2014 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 juni 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 71/2014 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kirsi Pulkkinen, justitieministeriet

- överinspektör Marko Meriniemi, inrikesministeriet
- statsåklagare Christian Lundqvist, Riksåklagarämbetet
- polisinspektör Matti Högman, Polisstyrelsen
- biträdande polischef Kimmo Markkula, polisinspektionen i Västra Nyland
- advokat Jussi Sarvikivi, Finlands Advokatförbund.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av — polisinspektionen i Helsingfors.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar av förundersökningslagen, lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, häktningslagen, lagen om föreläggande av böter och ordningsbot, lagen om strafforderförfarande, lagen om ordningsbotsförfarande, lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Genom de föreslagna ändringarna genomförs direktivet om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden.

Bestämmelserna i förundersökningslagen kompletteras vad gäller underrättelser till personer som är misstänkta för brott. Det föreslås att man i förundersökningslagen tar in de bestäm-

melser som direktivet förutsätter om förundersökningsmyndighetens skyldighet att underrätta misstänkta om deras rättigheter. Misstänkta som är frihetsberövade ska underrättas om sina rättigheter skriftligen. Andra misstänkta än sådana som är frihetsberövade kan underrättas om sina rättigheter antingen skriftligen eller muntligen.

Bestämmelserna om partsoffentlighet i fråga om förundersökningshandlingar ändras så att det av bestämmelserna framgår i vilken omfattning en part vid förundersökning har rätt att få information och på vilka villkor denna rätt kan begränsas på det sätt som säkerställandet av en rättvis rättegång förutsätter. En förutsättning för att partsoffentligheten ska kunna begränsas är att det är nödvändigt att avstå från att lämna ut upp-

gifterna på grund av ett mycket viktigt allmänt eller enskilt intresse. Vid prövning av frågan om en parts rätt att få information eller frågan om begränsningar av denna rätt ska hänsyn tas till partens rätt att på behörigt sätt försvara sig eller

annars på behörigt sätt bevaka sin rätt i en rättegång.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar men med följande anmärkningar.

Underrättelser till misstänkta och frihetsberövade

Underrättelsespråket

Förundersökningslagen föreslås få bestämmelser (4 kap. 16 och 17 §) om förundersökningsmyndighetens skyldighet att underrätta den som är misstänkt för brott om hans eller hennes rättigheter. Om en misstänkt är frihetsberövad ska han eller hon underrättas om sina rättigheter skriftligt. Andra misstänka än de som är frihetsberövade ska kunna underrättas antingen muntligt eller skriftligt. Underrättelsen ska göras på det språk som den misstänkte använder enligt vad som sägs i 4 kap. 12 §. Utöver finska, svenska eller samiska betyder detta ett språk som den misstänkte förstår och kan tala tillräckligt bra (4 kap. 12 § 4 mom., L 770/2013).

Till följd av information som inkommit understryker utskottet att underrättelserna om den misstänktes rättigheter kan göras på ett språk som personen förstår, exempelvis engelska, om han eller hon förstår språket och kan tala det tillräckligt bra. På så sätt försvårar man inte för polisen att ta hand om situationer ute på fältet samtidigt som man inte riskerar den misstänktes rättssäkerhet.

Tidpunkten för underrättelse

Enligt 4 kap. 17 § kan en frihetsberövad underrättas om sina rättigheter utan dröjsmål när han

eller hon berövas sin frihet i samband med gripande, anhållande eller häktning. Bestämmelsen bygger på artikel 4.1 i direktivet om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden, som kräver att en frihetsberövad ska få rättighetsinformation utan dröjsmål. Beträffande tidpunkten motsvarar formuleringen 4 kap. 10 § 1 mom. (L 1145/2013) i den gällande förundersökningslagen, som föreskriver att den misstänkte utan dröjsmål ska underrättas skriftligen om sin rätt att anlita biträde när han eller hon har berövats sin frihet i samband med gripande, anhållande eller häktning.

Enligt uppgifter till utskottet kan det vara problematiskt ur polisens synvinkel att underrätta en misstänkt om hans eller hennes rättigheter på själva brottsplatsen. För tydlighetens skull framhåller utskottet därför att bestämmelsen inte kräver att en misstänkt underrättas om sina rättigheter skriftligt på en plats där polisen utför ett uppdrag. Det räcker om personen informeras när han eller hon tas till polisstationen.

Skyldighet att underrätta skriftligt

Direktivet kräver att en frihetsberövad får rättighetsinformation skriftligt. Andra misstänkta än de som är frihetsberövade ska kunna underrättas antingen muntligt eller skriftligt.

På det hela taget kan det vara till fördel att också andra än de som berövats sin frihet underrättas skriftligt om sina rättigheter. Däremot finns det ingen anledning att införa strängare lagbestämmelser än vad direktivet kräver. Utskottet menar att bestämmelserna bör lämna rum för flexibilitet med hänsyn till att situationerna kan variera.

En parts rätt att ta del av förundersökningsmaterialet

En frihetsberövad persons rätt att få information

I artikel 7 har direktivet bestämmelser om rätten för en misstänkt eller anklagad att få tillgång till material som rör målet. Artikel 7.1 reglerar rätten för frihetsberövade personer att få information om handlingar som behövs för att kunna angripa frihetsberövandets laglighet. I sin helhet föreskriver artikeln att medlemsstaterna, när en person anhålls och häktas under något skede av ett straffrättsligt förfarande, ska se till att handlingar som rör det specifika målet, som är i de behöriga myndigheternas besittning och som är väsentliga för att i enlighet med nationell rätt effektivt angripa anhållandets eller häktningsbeslutets laglighet, görs tillgängliga för frihetsberövade personer eller för deras försvarare. Bestämmelserna baserar sig på artikel 5.4 i Europakonventionen som reglerar rätten att kräva att en domstol prövar lagligheten av frihetsberövande.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att artikel 7.1 i direktivet kan kräva att förundersökningsledaren, åklagaren och domstolen ska se till en frihetsberövad person eller personens biträde får tillgång till alla handlingar som är nödvändiga för att angripa frihetsberövandets laglighet. Dessutom påpekades det att detta måste göras innan häktningsmålet behandlas.

Både direktivet och våra nationella bestämmelser måste tolkas i linje med rättspraxis vid Europadomstolen, framhåller utskottet. Enligt vår gällande lagstiftning ska det läggas fram tillräcklig information om förutsättningarna för häktning när ett häktningsärende behandlas. Senast då får den misstänkte alltså information om allt material som läggs fram i målet. Vad beträffar tidpunkten vill utskottet peka på skäl 30 i ingressen till direktivet. Där sägs det nämligen att material enligt artikel 7.1 bör göras tillgängligt för misstänkta eller tilltalade personer eller deras försvarare senast innan en behörig rättslig myndighet uppmanas att besluta om anhållandets eller häktningsbeslutets laglighet i enlighet med artikel 5.4 i Europakonventionen, och i så

god tid att ett effektivt utövande av rätten att få anhållandets eller häktningsbeslutets laglighet prövad möjliggörs.

Med hänvisning till inkommen utredning och det som sägs ovan anser utskottet att lagstiftningen uppfyller kraven i artikel 7.1 i direktivet och artikel 5.4 i Europakonventionen. Vidare menar utskottet att det är en onödigt långtgående tolkning att anse att material enligt artikel 7.1 ska göras tillgängligt för den misstänkte innan häktningsmålet har behandlats.

Omfattningen av rätten att få information

Bestämmelserna om partsoffentlighet för förundersökningshandlingar föreslås bli justerade på det sätt som direktivet kräver. Förundersökningslagen får bestämmelser som visar hur omfattande parter rätt att få information är och på vilka villkor rätten kan begränsas utan att rätten till rättvis rättegång äventyras (4 kap. 15 §).

I fortsättningen ska parter rätt att få information inte vara kopplad till definitionen på myndighetshandling i offentlighetslagen (L 621/1999). Anledningen är att högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2005:89 och HFD 2007:64) i sin rättspraxis har tolkat definitionen på myndighetshandling så att också en del material som enligt artikel 7.2 i direktivet och Europadomstolens rättspraxis ingår i en misstänkt persons rätt att få information har undantagits denna rätt.

Utskottet framhåller att 4 kap. 15 § i den föreslagna ändringen av förundersökningslagen stämmer överens med högsta förvaltningsdomstolens tolkning av räckvidden för parter rätt att få information. I avgörande HD 2011:27 framhåller högsta domstolen att partsoffentligheten som generell princip också kan innefatta den typen av material som en myndighet innehar och som inte ingår i begreppet handling enligt offentlighetslagen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen innefattar en parts rätt att få information om förundersökningsmaterial som kan påverka eller kan ha påverkat behandlingen av hans eller hennes ärende. Med material som påverkar ett ärende avses material som påverkar eller kan påverka

slutresultatet av en straffprocess. Material som inte kan påverka slutresultatet av en straffprocess kommer följaktligen inte heller i fortsättningen att ingå i en parts rätt att få information.

I skäl 31 i ingressen till direktivet sägs det att material enligt artikel 7.2 som den misstänkte har rätt att få tillgång till kan finnas i en ärendakt eller vara i en behörig myndighets besittning på annat lämpligt sätt, i enlighet med nationell rätt. Därför begränsar den föreslagna bestämmelsen inte en parts rätt bara material i förundersökningsprotokollet. En sådan avgränsning vore problematisk också med avseende på Europadomstolens rättspraxis att det inte räcker med att förundersökningsmyndigheten ensam bedömer vilken bevisning som är av betydelse i ett mål (se även HD 2011:27).

Utskottet menar att begreppet förundersökningsmaterial i 4 kap. 15 § 1 mom. är tillräckligt heltäckande och att den anknytande regleringen inte försämrar parter rätt att få information. I motiven säger regeringen att en parts rätt att ta del av information precis som nu ska innefatta handlingar som upprättats av förundersökningsmyndigheten och handlingar som den fått in. Rätten innefattar likaså det material som lagts till under förundersökningen och inte ingår i förundersökningsprotokollet, om det har kunnat påverka behandlingen av målet.

Begränsningar i rätten att få information

Enligt 4 kap. 15 § 3 mom. kan en parts rätt att få information begränsas om det är nödvändigt att inte lämna ut utgifterna för att skydda ett mycket viktigt allmänt eller enskilt intresse. Genom ändringen genomförs artikel 7.4 i direktivet. Bestämmelsen ska tolkas enligt artikel 7.4 i direktivet och Europadomstolens rättspraxis. Regeringen går närmare in på detta i motiven till artikel 7.4 (s. 20).

Av motiven framgår det att rätten kan begränsas på grund av ett mycket viktigt *enskilt intresse*, om den kan utgöra ett allvarligt hot mot en annan persons liv eller grundläggande rättigheter. Det framgår vidare av motiven att Europadomstolen har godkänt att rätten att få information begränsas när det är nödvändigt för att skyd-

da vittnen. Utskottet menar att exempelvis vittnesskydd (se RP 65/2014 rd) kan betraktas som ett mycket viktigt enskilt intresse.

Bland annat nationell säkerhet och behov att hemlighålla spaningsmetoder vid brott har av Europadomstolen ansetts vara viktiga *allmänna intressen* som tillåter att rätten att få information begränsas. Här hänvisar utskottet till inkommen utredning och påpekar att paragrafen inte utvidgar rätten till att exempelvis gälla hemligt inhämtande av information inom polisen. I dessa fall kommer rätten fortfarande att bestämmas av 5 kap. 58 och 60 § i polislagen, som det finns en hänvisning till i 4 kap. 15 § 5 mom. i förundersökningslagen.

Momentet hänvisar också till 10 kap. 60 och 62 § i tvångsmedelslagen. I alla dessa bestämmelser finns det mer ingående föreskrifter om vilka allmänna och enskilda intressen som kan komma i fråga för att begränsa partsoffentligheten. Enligt paragraferna kan rätten att få information begränsas för att trygga statens säkerhet eller skydda liv, hälsa, integritet eller sekretessbelagda taktiska och tekniska metoder. Samma begränsningskriterier kan komma i fråga vid tillämpningen av 4 kap. 15 § 3 mom., anser utskottet.

Enligt artikel 7.4 i direktivet ska medlemsstaterna se till att ett beslut att vägra tillgång till visst material fattas av en rättslig myndighet eller åtminstone kan bli föremål för rättslig prövning i enlighet med förfarandena i nationell rätt.

Enligt det föreslagna 4 kap. 15 § 6 mom. i förundersökningslagen tillämpas i övrigt offentlighetslagen på en parts rätt att ta del av förundersökningsmaterial. I motiven (s. 21) sägs följande: "Med stöd av den föreslagna hänvisningsbestämmelsen ska bestämmelserna om ändringssökande i offentlighetslagen även tillämpas på en parts rätt till information. Ett sådant beslut om en parts rätt att ta del av förundersökningsmaterialet som förundersökningsmyndigheten fattat med stöd av 4 kap. 15 § i förundersökningslagen får således överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen så som föreskrivs i 33 § 1 mom. i offentlighetslagen."

Utskottet vill peka på att man av motiven kan få den uppfattningen att ändringssökande genom besvär hos förvaltningsdomstolen i fortsättningen alltid är det rättsmedel som gäller vid begränsningar i rätten att få information (se RP s. 22/II). Så är det dock inte i alla situationer. Det är förundersökningsmyndigheten som bestämmer om uppgifter lämnas ut eller inte ur förundersökningshandlingarna eller annat förundersökningsmaterial. Vid avslag måste myndigheten fatta ett skriftligt förundersökningsbeslut enligt 11 kap. 1 § 1 mom. i förundersökningslagen. Överklagande på grundval av offentlighetslagen kommer i fråga bara när en uppgift finns i en handling. Det ska upprättas ett skriftligt förundersökningsbeslut enligt 11 kap. 1 § 1 mom. i förundersökningslagen över ett avslag också om någon omständighet inte ges ut till parten och

om det inte är ett fall som avses i offentlighetslagen. Då är rättsmedlet klagomål till chefen för den som fattat beslutet eller till laglighetsövervakaren. Alternativt kan frågan hänskjutas till åklagaren (se LaUB 44/2010 rd).

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

Helsingfors den 9 september 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Anne Holmlund /saml
medl. James Hirvisaari /ml
Arja Juvonen /saf
Suna Kymäläinen /sd
Aino-Kaisa Pekonen /vänst
Jaana Pelkonen /saml

Arto Pirttilahti /cent
Kristiina Salonen /sd
Jani Toivola /gröna
Kari Tolvanen /saml
Ari Torniainen /cent
ers. Mika Niikko /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.