

Lagutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av förundersökningslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 99/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Kirsi Pulkkinen, justitieministeriet
- polisinspektör Juha Paukkunen, inrikesministeriet
- tingsdomare Outi Nokso-Koivisto, Esbo tingsrätt
- statsåklagare Ritva Sahavirta, Riksåklagarämbetet
- kommissarie Jarkko Lehtinen, Helsingfors polisinrättning
- offentligt rättsbiträde Tommi Parviainen, Helsingfors rättshjälpsbyrå
- advokat Satu Wartiovaara, Finlands Advokatförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Polisstyrelsen
- Brottspåföljdsmyndigheten
- Gränsbevakningsväsendet
- Tullen
- Auktoriserade Jurister rf
- professor Mikko Vuorenpää.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i förundersökningslagen, lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, 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 rättshjälpslagen.

Betänkande LaUB 9/2016 rd

Genom propositionen genomförs direktivet om rätt till tillgång till försvarare i straffrättsliga förfaranden och förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder.

Genom propositionen kompletteras de bestämmelser i förundersökningslagen som gäller rätten för den misstänktes biträde att närvara vid förhör. Den misstänktes biträde ska kunna förbjudas att närvara vid förhör endast om det är nödvändigt för att förhindra att utredningen av brottet avsevärt äventyras. Ett beslut om förbud mot att närvara vid förhör ska kunna föras till domstol för prövning. I förundersökningslagen föreslås dessutom bestämmelser om avstående från rätten att anlita biträde.

Genom propositionen kompletteras också bestämmelserna i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen när det gäller skyldigheten att underrätta närstående till anhållna eller gripna om frihetsberövandet. Underrättelsen ska endast kunna skjutas upp om det är nödvändigt för att förhindra att utredningen av brottet avsevärt äventyras. Ett beslut att skjuta upp en underrättelse ska kunna föras till domstol för prövning. Till lagen fogas dessutom bestämmelser om skyldigheten att underrätta vårdnadshavaren och socialmyndigheten om den frihetsberövade är under 18 år.

I lagen om utlämning för brott mellan Finland och de övriga medlemsstaterna i Europeiska unionen föreslås bestämmelser om utseende av biträde i den medlemsstat som framställt begäran om utlämnande och om avstående från rätten att anlita biträde.

Utöver förslag som är förknippade med genomförandet av direktivet ingår det i propositionen ett förslag till ändring av rättshjälpslagen. I rättshjälpslagen föreslås en bestämmelse om möjligheten att låta bli att ersätta biträdets arvode, om det i skötseln av ärendet har förekommit mycket allvarliga försummelser eller brister som beror på biträdet.

Lagarna avses träda i kraft den 27 november 2016, då direktivet senast ska genomföras i medlemsstaterna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Genom propositionen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv som gäller rätten för en misstänkt och åtalad att anlita biträde i straffrättsliga förfaranden och i förfaranden i samband med en europeisk arresteringsorder. Direktivet är en av åtgärderna för att genomföra den färdplan som rådet antog 2009 för att stärka misstänkta och åtalades processuella rättigheter i unionen.

Lagutskottet ställer sig bakom direktivets syften och menar att de är principiellt betydande. Förundersökningslagen (805/2011) innehåller redan nu relativt heltäckande bestämmelser om misstänkta rätt att anlita biträde. Vår nationella lagstiftning uppfyller således i huvudsak direktivets krav, men till de delar som utreds närmare nedan krävs det preciseringar i bestämmelser i förundersökningslagen och i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006). Sammantaget sett tillstyrker lagutskottet lagförslagen men med följande kommentarer.

Betänkande LaUB 9/2016 rd

Att avstå från rätten att anlita biträde

Förundersökningsmyndigheten har enligt förundersökningslagen skyldighet att underrätta en misstänkt om rätten att anlita biträde och om rätten att låta bli att medverka till utredningen av sitt brott (4 kap. 16 och 17 §) och skyldighet att underrätta om dessa rättigheter på nytt före förhöret (7 kap. 10 §). För att genomföra direktivet föreslås i propositionen av tydlighetsskäl uttryckliga bestämmelser om att avstå från rätten att anlita biträde och om att återkalla avståendet (4 kap. 10 § i lagförslag 1). Direktivet uppställer särskilda villkor för att avstående ska kunna betraktas som giltigt. Det förutsätter att den misstänkta har fått tillräcklig information om innebörden av rättigheten och om de eventuella konsekvenserna av att avstå från den. Dessutom ska avståendet ske frivilligt och entydigt. Kraven i direktivet är baserade på beslutspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Av den föreslagna bestämmelsen framgår att om en misstänkt inte vill utnyttja sin rätt till biträde, ska förundersökningsmyndigheten vid behov säkerställa att den misstänkta har tillräcklig information om innehållet i den brottsmisstanke som gäller honom eller henne och om sin rätt att låta bli att medverka till utredningen av brottet och om sin rätt att anlita biträde vid förundersökningen och rättegången. Det att förundersökningsmyndigheten ”vid behov” ska säkerställa en tillräcklig information grundar sig enligt utredning till lagutskottet på att den föreslagna nya bestämmelsen också tillämpas på klara och enkla fall som tas upp vid summarisk förundersökning och som inte behandlas i ordningsbots- eller strafforderförfarande eller i det nya bötesförfarandet. Utskottet anser att avgränsningen är befogad med tanke på att det i enkla och klara fall också i övrigt kan stå klart att den misstänkta har den tillräckliga information som avses i bestämmelsen. I så fall behöver det inte säkerställas för att en rättvis rättegång ska kunna tryggas. Men det är särskilt viktigt när bestämmelsen tillämpas att ta hänsyn till den misstänkta eller tilltalades särskilda omständigheter, inbegripet ålder samt psykiskt och fysiskt tillstånd. Det kan kräva säkerställande av tillräcklig information (skäl 39 i direktivets ingress). Dessutom vill utskottet betona att avståendet från att anlita biträde ska ske utan utomstående påverkan.

Rätt för den misstänkta biträde att närvara vid förhör

I propositionen föreslås en åtstramning av villkoren för att förbjuda den misstänkta biträde från att närvara vid förhör. Enligt den gällande lagen kan ett biträdes närvaro vid förhör förbjudas av vägande skäl som gäller undersökningen av brottet (7 kap. 12 § i förundersökningslagen). Nu föreslås att den misstänkta biträde får förbjudas att närvara endast om det är nödvändigt för att förhindra att utredningen av brottet äventyras avsevärt.

De förundersökningsmyndigheter som utskottet har hört har framhållit att villkoret om att utredningen av brottet äventyras ”avsevärt” är alltför strängt och begränsar myndigheternas prövningsrätt och möjligheter att agera. Enligt förundersökningsmyndigheterna ska det räcka med att biträdets närvaro får förbjudas om det är nödvändigt för utredning av brottet.

På grundval av erhållen utredning konstaterar utskottet att den föreslagna ordalydelsen motsvarar kraven i direktivet. För att biträdets närvaro ska få förbjudas krävs enligt direktivet att det mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet är motiverat av tvingande skäl och att omedelbara åtgärder från de utredande myndigheternas sida är avgörande för att förhindra att

Betänkande LaUB 9/2016 rd

straffrättsliga förfaranden väsentligen äventyras (artikel 3.6 b). Dessutom får tillämpningen av undantag inte gå utöver vad som är nödvändigt (artikel 8.1). I ljuset av det ovan anförda medger direktivet inte i detta avseende nationella marginaler; lindrigare villkor kan således inte föreskrivas. Som exempel på när biträdets närvaro väsentligen kan anses äventyra utredningen av brottet nämns i direktivet risken för att avgörande bevis undanröjs eller ändras, eller otillbörlig påverkan på vittnen (skäl 32).

Om biträdets närvaro har förbjudits på grundval av den föreslagna bestämmelsen, kan den misstänkta förhöras utan biträdets närvaro, men endast i den mån det krävs för att erhålla information som är avgörande för att förhindra väsentlig fara för de straffrättsliga förfarandena (skäl 32 i direktivet, RP s. 19 och 28). Den misstänkta har dock rätt att tåga.

Direktivet kräver inga ändringar i förundersökningslagens bestämmelse om rätten att från förhöret avlägsna den som genom sitt uppträdande stör förhöret (7 kap. 18 §). Bestämmelsen förblir således i kraft. Utskottet noterar att bestämmelsen ändå inte innehåller skäl för att begränsa den misstänkta rätt enligt direktivet till försvarare. Det innebär att om den misstänkta biträde avlägsnas från förhöret på grundval av bestämmelsen, får förhöret inte fortgå utan biträdet, utan förhöret ska i praktiken avbrytas.

Att skjuta upp en underrättelse om frihetsberövande

Också bestämmelserna i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen föreslås bli striktare så att underrättelse till närstående till anhållna eller gripna om frihetsberövandet får skjutas upp bara om det är nödvändigt för att förhindra att utredningen av brottet äventyras avsevärt (2 kap. 2 § 2 mom. i lagförslag 2). I nuläget är det möjligt om underrättelsen medför särskild olägenhet för utredningen av brottet.

Vid utskottets utfrågning av sakkunniga aktualiserades motsvarande kritik som i fråga om de striktare villkoren för att förbjuda närvaron av ett biträde. Enligt utredning till utskottet motsvarar den föreslagna ordalydelsen ändå också i detta avseende kraven i direktivet. Att skjuta upp en underrättelse om frihetsberövande kräver enligt direktivet att det mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i fallet är motiverat på grundval av ett tvingande skäl så att det finns ett trängande behov av att förhindra en situation som skulle kunna innebära väsentlig fara för straffrättsliga förfaranden (artikel 5.3 b). Dessutom får tillämpningen av undantag inte gå utöver vad som är nödvändigt (artikel 8.1). Den föreslagna ordalydelsen kan således inte lindras. En grund för att skjuta upp underrättelsen kan vara bland annat att den som blir underrättad kan misstänkas för medverkan till det aktuella brottet eller att personen i fråga sannolikt varnar sådana medbrottslingar till den gripna som är på fri fot, vilket kan leda till förstöring av bevismaterial eller egendom som ska beslagtas (se t.ex. LaUU 16/2011 rd).

Domstolsprövning av förbud mot närvaro av biträde och beslut om att skjuta upp eller lämna en underrättelse ogjord

I Finland har polisen behörighet att förbjuda att biträdet till en misstänkt är närvarande vid förhör liksom också att skjuta upp eller utelämna en underrättelse om frihetsberövande. Utskottet har under förhandlingarna om direktivet ansett det angeläget att direktivet i detta avseende gör det möj-

Betänkande LaUB 9/2016 rd

ligt att bevara vårt nationella system (LaUU 16/2011 rd — U 32/2011 rd). Det gör direktivet, men det kräver att beslut av en annan behörig myndighet än en rättslig myndighet ska kunna bli föremål för rättslig prövning (artikel 8.2). Därför föreslår regeringen att domstolen på yrkande av den misstänkta ska pröva huruvida det har funnits förutsättningar att förbjuda den misstänktes biträde att närvara vid förhöret (7 kap. 12 § 2 mom. i lagförslag 1) liksom att skjuta upp en underrättelse om frihetsberövande eller lämna den ogjord (2 kap. 2 § 3 mom. i lagförslag 2). Utskottet menar att ändringen förbättrar den misstänkts rättsskydd och är ägnat att förenhetliga myndigheternas praxis.

På behandlingen av yrkandet tillämpas enligt förslaget 8 kap. 18 § 2 och 3 mom. i tvångsmedelslagen. Det handlar om att undersöka beslutets riktighet i efterskott analogt med vad som nu föreskrivs om husrannsakan. Undersökningen i efterskott av beslut om husrannsakan baserar sig på lagutskottets ändring av tvångsmedelslagen i samband med reformen av förundersöknings- och tvångsmedelslagen (LaUB 44/2010 rd — RP 222/2010 rd s. 19—21). Lagutskottet anser det motiverat med ett rättsmedel som tillämpas i efterskott också i de beslut som avses i det aktuella direktivet med tanke på att det handlar om brådskande situationer där det är nödvändigt att förhindra ett väsentligt äventyrande av brottsutredningen. Men för tydlighetens skull konstaterar utskottet ändå att eftersom det gäller ett rättsmedel som tillämpas i efterskott, påverkar utredningen av beslutets riktighet i efterskott inte förhöret av den misstänkta. Förhöret måste således inte avbrytas tills det finns ett lagakraftvunnet domstolsbeslut i ärendet. Med en sådan reglering kunde domstolsbehandlingen försinka brottsutredningen betydligt. Det ovan sagda innebär att den misstänkta kan förhöras utan biträde efter att biträdets närvaro har förbjudits. Som ovan konstateras är detta dock enligt direktivet möjligt endast i den mån det krävs för att erhålla information som är avgörande för att förhindra att straffrättsliga förfaranden väsentligen äventyras.

Villkoren för att förbjuda ett biträde att närvara föreslås bli striktare endast i fråga om en misstänkts biträde. Således gäller även rätten att underkasta ett beslut om förbud mot biträdets närvaro domstolsprövning i propositionen endast misstänkta. Regleringen gäller således inte en misstänkt:s biträde eller målsäganden eller målsägandens biträde. Bakgrunden är att propositionens syfte är att endast göra de lagändringar som direktivet kräver. Utskottet har ingenting att anmärka mot att endast de ändringar som krävs i direktivet görs i detta sammanhang. En utvidgning av regleringen till en större personkrets kan vid behov övervägas senare när det finns praktiska erfarenheter av de nya bestämmelserna.

Biträdets deltagande i förhöret

Det föreslås att bestämmelsen i 7 kap. 17 § i förundersökningslagen om biträdets deltagande i förhöret kompletteras så att biträdet ska kunna delta i förhöret också på annat sätt än genom att ställa frågor, om bevakningen av huvudmannens rättigheter förutsätter det. Den gällande paragrafen möjliggör endast frågor.

Den föreslagna regleringen baserar sig på direktivets krav där det förutsätts att de misstänkta eller åtalade har rätt att ha sin försvarare närvarande och faktiskt medverka när de förhörs (artikel 3.3 b). Enligt direktivet får försvararen under förhöret bland annat ställa frågor, begära förtydliganden och avge yttranden (skäl 25).

Betänkande LaUB 9/2016 rd

I propositionsmotiven preciseras att biträdets möjlighet att delta också på annat sätt än genom att ställa frågor innebär att biträdet under förhöret får göra anmärkningar, om det med tanke på trygghandlet av skyddet mot självinkriminering är behövligt eller om i 5 § avsedda olämpliga metoder eller förfaranden används vid förhör (s. 29). Utskottet vill betona att bestämmelsen inte ändrar på den vedertagna tolkningen enligt vilken biträdet inte får svara på frågor som ställts till huvudmannen eller försöka styra huvudmannens berättelse eller svar.

Rätt att anlita biträde i samband med domstolsbehandlingen

Enligt direktivet ska misstänkta och åtalade, om de har kallats att inställa sig inför en domstol med behörighet i brottmål, ha rätt att anlita biträde i god tid innan de inställer sig inför domstolen i fråga (artikel 3.2 d). För tydlighetens skull konstaterar lagutskottet att bestämmelsen i direktivet föreskriver om den tidpunkt då rätten att anlita biträde i straffrättsligt förfarande inträder. Som utskottet ser det leder det inte till ett krav på att man nationellt borde föreskriva om en minimitid före vilken svaranden i ett brottmål borde instämmas till domstolen. Bestämmelserna om delgivning av stämning behöver således inte ändras på grund av direktivet. Men utskottet vill ändå betona att redan de nuvarande bestämmelserna utgår från att svaranden i ett brottmål ska instämmas till domstolen i så god tid att han eller hon kan förbereda sitt försvar. Om det under domstolsbehandlingen framgår att den svarande inte har kunnat förbereda försvaret, ska behandlingen skjutas upp för att den svarande ska kunna skaffa sig ett biträde.

Beslut att inte ersätta biträdets arvode

Rättshjälpslagen (257/2002) föreslås i sammanhanget bli ändrad så att biträdets arvode kan lämnas obetalt, om det i skötseln av ärendet har förekommit mycket allvarliga försummelser eller brister som beror på biträdet (17 § 4 mom. i lagförslag 7). Den gällande bestämmelsen ger möjlighet att inte ersätta biträdets arvode och utgifter om ändringsansökan klart saknar grund. Den nuvarande bestämmelsen gäller endast besvärshandlingen och ger inte möjligheter att utelämnas ersättningen för biträdets arvode på grund av att kvaliteten på arbetet är svag. Den föreslagna ändringen baserar sig inte på direktivets krav utan bottnar i ett reformprogram för rättsvården. Syftet är att utöka metoderna för att övervaka kvaliteten på biträdenas arbete.

Utskottet ställer sig bakom den föreslagna ändringen och dess syften och anser att den bidrar till att förbättra kvaliteten på biträdenas arbete och därigenom rättstryggheten för dem som får rättshjälp. Men det bör framhållas att bestämmelsen endast är avsedd för undantagsfall då det finns ytterst allvarliga brister i kvaliteten på biträdets arbete. Det bör också noteras att bestämmelsen inte påverkar de gällande bestämmelserna om domstolens möjligheter att byta ut ett biträde i praktiska problemsituationer (9 § i rättshjälpslagen, 2 kap. 1 § 3 mom. i lagen om rättegång i brottmål).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1–7 i proposition RP 99/2016 rd utan ändringar.

Betänkande LaUB 9/2016 rd

Helsingfors 4.10.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Mika Niikko saf
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Tuokila.