

Grundlagsutskottet

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 grundlagsutskottet för utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Lauri Rautio, justitieministeriet
- specialsakkunnig Katja Repo, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- juris doktor Markku Fredman
- professor Kaarlo Tuori
- professor Sakari Melander.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att tvångsmedelslagen, förundersökningslagen och vissa lagar som har samband med dem ändras.

Lagarna avses träda i kraft cirka ett halvt år efter att de har antagits och blivit stadfästa.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen förslagen med avseende på grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet, 9 § 1 mom. om rörelsefrihet, 10 § om skydd för privatlivet, 15 § om egendomsskydd och 21 § om rättsskydd.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 98/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår bland annat att tvångsmedelslagen och förundersökningslagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan, ändras. Regleringsobjektet är känsligt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. De mänskliga rättigheterna och de omständigheter som tryggas av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna måste samordnas med utredningen av brott och andra motsvarande vägande samhälleliga intressen. Därför betonas kraven på exakthet, noggrann avgränsning, nödvändighet och rättsskydd. Kravet på förenlighet med Europakonventionen, såsom dess innehåll preciseras i Europadomstolens rättspraxis, är dessutom av stor betydelse för en sådan reglering.

(2) Grundlagsutskottet fäster allmänt uppmärksamhet vid att regleringen av tvångsmedel och förundersökning har karakteriserats av en utveckling där befogenheterna utökas eller utvidgas gradvis. De utvidgningar av befogenheterna som genomförs genom lagändringar kan i sig vara små, men vid den konstitutionella bedömningen av nödvändigheten och proportionaliteten måste också de befogenheter beaktas som redan tidigare föreskrivits. Även en liten utvidgning av en befogenhet som grundlagsutskottet i ett tidigare utlåtande bedömt vara oklanderlig i konstitutionellt hänseende kan ge anledning att ändra bedömningen av nödvändighet och proportionalitet.

(3) Grundlagsutskottet anser att de ovan beskrivna partiella ändringarna bidrar till att göra det svårare att få en helhetsbild av förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen och dess konsekvenser. Utskottet anser att det finns skäl att göra en heltäckande utredning om hur tvångsmedelsbefogenheterna fungerar, om de är godtagbara och nödvändiga.

Begränsning av kontakter

(4) Det föreslås att bestämmelserna om begränsning av kontakter i 4 kap. i tvångsmedelslagen ändras så att det i 1 § uttryckligen föreskrivs om förutsättningarna för att begränsa kontakterna till vissa personer (1 mom.) eller allmänt till andra personer (2 mom.). Dessutom föreslås det mer detaljerade bestämmelser om innehållet i begränsningen av kontakter än för närvarande. Bakgrunden till ändringarna är enligt propositionsmotiven (s. 14–18) bland annat de missförhållanden och oklarheter som upptäckts i domstols- och laglighetsövervakningspraxis i den gällande regleringen.

(5) Bestämmelserna om begränsning av kontakter är relevanta med avseende på skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Skyddet för privatlivet innefattar bland annat den enskildes rätt att fritt knyta och upprätthålla kontakter till andra människor och miljön (RP 309/1993 rd, 56/II). Grundlagsutskottet har betonat att möjligheter att hålla kontakten med andra inte bör inskränkas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall (GrUU 20/2005 rd, s. 5/I).

(6) Den nu föreslagna preciseringen är i sig motiverad med tanke på det krav på att bestämmelser ska utfärdas genom lag som hör till förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Det finns också godtagbara grunder för regleringen som hänför sig till utredning av brott. Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid bestämmelserna i 4 kap. 2 § i tvångsmedelslagen, enligt vilka begränsningen av kontakter i princip omfattar brevväxling, användning av telefon, besök och annan kontakt eller samvaro. Domstolen kan bestämma att kontakt ska til-

Utlåtande GrUU 98/2022 rd

låtas på ett eller flera sätt. Enligt utskottets uppfattning vore det med tanke på nödvändigheten och proportionaliteten av en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna mer motiverat att utgångspunkten inte är att alla sätt att hålla kontakt omfattas av begränsningen, utan i beslutet om begränsning av kontakter nämns särskilt vilka sätt att hålla kontakt begränsningen gäller.

(7) Bestämmelser om begränsning av kontakter i allmänhet med andra personer föreslås i 4 kap. 1 § 2 mom. i tvångsmedelslagen. Bestämmelsen är ny, även om det i rättspraxis (HD 2021:58) har ansetts möjligt att begränsa kontakterna med stöd av den nuvarande regleringen i förhållande till varje annan häktad. En allmän begränsning av kontakterna utgör enligt grundlagsutskottet ett djupgående ingrepp i skyddet för privatlivet.

(8) Grundlagsutskottet betonar också nödvändighetskravet i 4 kap. 1 § 4 mom. i tvångsmedelslagen. Av betydelse är också bestämmelserna i 3 mom. om kontakt med nära anhöriga och andra personer som avses i momentet. Kontakterna kan dessutom begränsas allmänt endast av särskilt vägande skäl. Utifrån en helhetsbedömning är regleringen således inte problematisk med avseende på 10 § i grundlagen. Lagutskottet bör dock ytterligare bedöma om den personkrets som begränsningen gäller kan definieras och om begränsningens varaktighet kan förkortas och en maximitid föreskrivas för den.

Beslut om teleavlyssning och teleövervakning

(9) I propositionen föreslås det att 10 kap. 5 och 9 § i tvångsmedelslagen ändras så att tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning inte i framtiden söks och bestäms i domstol i fråga om vissa specificerade teleadresser eller teleterminaler, utan tillståndet söks och bestäms personspecifikt. Förslaget innebär att förundersökningsmyndigheten inte separat behöver ansöka om enskilda tillstånd för varje teleadress eller teleterminal som en misstänkt har och som framgår först efter det att tillståndet har beviljats. Teleadressen och teleterminalen nämns i ansökan och beslutet endast om den misstänkte inte är känd. I tvångsmedelslagen föreslås också bestämmelser om att beslut om de teleadresser eller den teleterminalutrustning som åtgärden riktas mot fattas av en anhållningsberättigad tjänsteman, utom i situationer där den misstänkte inte är känd.

(10) Enligt förslaget ska domstolen fortfarande besluta om den person vars kommunikation teleavlyssningen eller teleövervakningen ska riktas mot. Omfattningen av teleavlyssningen eller teleövervakningen och hur den riktas mot en anordning eller adress som innehas eller annars antas vara i personens besittning beror dock fortfarande på beslut av en anhållningsberättigad tjänsteman. Enligt grundlagsutskottets uppfattning innebär förslaget en betydande och principiellt betydande ändring i lagstiftningen om begränsning av skyddet för förtroliga meddelanden enligt 10 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har redan innan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna trädde i kraft ansett det väsentligt med tanke på rättsskyddet att det alltid ska vara en förutsättning för avlyssningsbefogenheter att en oavhängig domstol i ett enskilt fall beviljar tillstånd på grund av en konkret misstanke om ett brott (GrUU 8/1994 rd, s. 2/II). I senare praxis har utskottet bland annat avvisat förslaget om kortvarigt möjliggörande av teleavlyssning utan domstollstånd (GrUU 66/2010 rd, s. 10–11). Utskottet har dessutom ansett det befogat att överväga om beslut också om övriga hemliga metoder att inhämta information bör ingå i domstolarnas behörighet (GrUU 66/2010 rd, s. 9/II).

Utlåtande GrUU 98/2022 rd

(11) Enligt grundlagsutskottets uppfattning försvagar den nu föreslagna ändringen rättsskyddet i fråga om användning av teletvångsmedel. Utskottet anser inte att motiveringen till förslaget är särskilt övertygande i det aktuella regleringssammanhanget. Grundlagsutskottet anser att lagutskottet bör överväga att ändra regleringen så att den bättre beaktar skyddet för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

(12) Grundlagsutskottet noterar dessutom omnämmandet i propositionen om att det nu föreslagna bland annat påminner om det som föreskrivs i 5 a kap. i polislagen. I de befogenheter enligt 5 a kap. i polislagen som ingriper i skyddet för förtroliga meddelanden och som gäller civil underrättelseinhämtning är det fråga om inhämtande av information om sådan annan verksamhet enligt 10 § 4 mom. i grundlagen som allvarligt hotar den nationella säkerheten. Det gäller enligt grundlagsutskottet en exceptionell inskränkingsgrund som inte bygger på att verksamheten ska vara brottslig och som således blir tillämplig också i fall där det inte går att peka på någon konkret och specificerad misstanke om brott, varken i informationsinhämtningsfasen eller nödvändigtvis i övrigt (GrUB 4/2018 rd, s. 8). Med beaktande också av att underrättelseverksamhet till sin karaktär skiljer sig från brottsbekämpningen och brottsutredningen kan den regleringsmodell som valts i underrättelselagstiftningen enligt grundlagsutskottet inte användas som motivering till den nu föreslagna regleringen.

Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning

(13) I 10 kap. 25 § i tvångsmedelslagen föreskrivs om en teknisk anordning för att inhämta identifieringsuppgifterna för en teleadress eller för teleterminalutrustning. Nu föreslås det strykning ur 10 kap. 25 § 2 mom. av bestämmelsen att förundersökningsmyndigheten för inhämtande av de uppgifter som avses i 1 mom. bara får använda sådana tekniska anordningar som endast kan användas för att identifiera teleadresser och teleterminalutrustningar.

(14) Grundlagsutskottet noterar att utskottet tidigare uttryckligen har förutsatt att en begränsning av den typ som nu föreslås bli slopad fogas till polislagen som ett villkor för att vanlig lagstiftningsordning ska kunna tillämpas (GrUU 11/2005 rd, s. 9). I propositionen hänvisas det som motivering till den nu föreslagna ändringen bland annat till att regleringen inte längre kan anses motiverad.

(15) Enligt grundlagsutskottets uppfattning har det inte lagts fram tillräckliga motiveringar till det föreslagna slopandet. Antingen måste bestämmelsen till denna del bevaras i sin gällande form eller också måste det på författningsgrund med hjälp av övervakning och tekniska metoder ses till att anordningen används endast för inhämtande av identifieringsuppgifter. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Användning av överskottsinformation

(16) Med överskottsinformation avses i tvångsmedelslagen information som fås genom teleavlyssning, teleövervakning, inhämtande av basstationsuppgifter och teknisk observation, när informationen inte har samband med ett brott eller när den gäller något annat brott än det för vars utredning tillståndet har getts eller beslutet fattats. Det föreslås att 10 kap. 56 § i tvångsmedelslagen ändras så att överskottsinformation får användas när förutsättningarna enligt bestämmelsen upp-

Utlåtande GrUU 98/2022 rd

fills också när det är fråga om givande av muta, givande och tagande av muta i näringsverksamhet, tagande av muta, brott mot tjänsthemlighet eller missbruk av tjänsteställning eller narkotikabrott.

(17) Bestämmelserna om användning av överskottsinformation i tvångsmedelslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 66/2010 rd, s. 10, GrUU 32/2013 rd, s. 5–7). Utskottet har granskat regleringen med avseende på skyddet för förtroliga meddelanden i 10 § i grundlagen. Det är enligt utskottet klart att all överskottsinformation som fåtts genom i sig lagliga tvångsmedel inte utan begränsning kan användas för utredning av vilket som helst brott. Regleringen när det gäller förtroliga meddelanden motiveras främst av behovet att skydda innehållet i ett meddelande gentemot utomstående. Innehållet i ett meddelande förlorar inte sitt skydd enligt grundlagen enbart därför att man fått information om det genom till exempel teleavlyssning. Bestämmelsen i 10 § i grundlagen begränsar användningen av innehållet i meddelandet också efter detta. Det här är väsentligt också därför att inte bara det egentliga målet för avlyssningen utan också utomstående personer kan bli föremål för hemligt inhämtande av information. Vidare bör det enligt utskottet noteras att om användning av överskottsinformation tillåts för utredning av andra, mindre allvarliga brott än sådana som motiverar respektive teletvångsmedel, så innebär detta indirekt en uppluckring av begränsningarna för användning av teletvångsmedel (GrUU 32/2013 rd, s. 6/II).

(18) Enligt grundlagsutskottet har det inte funnits något hinder för att bestämmelsen om användning av överskottsinformation också omfattar vissa enskilda brott vars maximistraff är fängelse i två år, men som dock till allvarlighetsgraden kan jämföras med andra brott som utgör en förutsättning för användning av överskottsinformation och som uppfyller de krav på begränsning av hemligheten för förtroliga meddelanden som anges i 10 § i grundlagen (GrUU 32/2013 rd, s. 7/I).

(19) Grundlagsutskottet har i enlighet med det som sägs ovan förhållit sig restriktivt till att tillåta användning av överskottsinformation vid utredning av brott för vilka det föreskrivna strängaste straffet är mindre än tre år fängelse. I ljuset av utskottets utlåtandepraxis är det således exceptionellt att brott som vid straffmätningen ska betraktas som lindrigare tas in i 10 kap. 56 § i tvångsmedelslagen. Utskottet finner inte de nu föreslagna utvidgningarna i regleringen lämpliga med avseende på 10 § i grundlagen.

(20) Grundlagsutskottet har tidigare inte ansett att det är problemfritt med reglering som skulle ha inneburit att överskottsinformation kunde användas för att utreda brott som i praktiken oftast endast leder till bötesstraff (GrUU 32/2013 rd, s. 7/I). Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör lagutskottet ytterligare mot denna bakgrund noggrant bedöma om det är motiverat att foga de nu föreslagna brotten till 10 kap. 56 § 2 mom. i tvångsmedelslagen.

Tystnadsrätt för åklagare

(21) Det föreslås att lagen om åklagarväsendet ändras så att tystnadsrätten enligt 7 kap. 3 § i polislagen utvidgas till att gälla alla åklagare. Regleringen är relevant med avseende på principen om en rättvis rättegång som tryggas i artikel 21 i grundlagen och i Europakonventionen. En rättvis rättegång innefattar också att den åtalade och dennes försvarare får information och möjlighet att yttra sig om allt material som kan ha betydelse för domen (GrUU 5/1999 rd, s. 6/I). Till följd av

Utlåtande GrUU 98/2022 rd

förslaget kan även åklagaren få uppgifter som inhämtats under förundersökningen och som kan hemlighållas för den åtalade och andra målsägande samt domstolen.

(22) Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att en bestämmelse av det slag som nu föreslås i sak är problematisk med avseende på 21 § i grundlagen och ansett att sloandet av den är en förutsättning för att vanlig lagstiftningsordning ska kunna tillämpas. Utskottet menar att det med tanke på rättvis rättegång är problematiskt om den åklagare som varit den åtalades motpart i en rättsprocess efter åtalsprövningen rentav är skyldig enligt lag att hemlighålla exempelvis hur ett bevis fått fram. Utskottet fäste då också uppmärksamhet vid att förslaget egentligen inte alls motiverades (GrUU 67/2010 rd, s. 6/II).

(23) Den nu föreslagna regleringen motiveras framför allt med främjandet av förundersöknings-samarbetet och stärkandet av åklagarens roll som övervakare av att förundersökningen är ändamålsenlig. I motiveringen till förslaget redogörs det också i tämligen stor utsträckning för Europadomstolens praxis i fråga om den åtalades rätt att få uppgifter samt för omständigheter som begränsar betydelsen av tystnadsrätten. Enligt grundlagsutskottets uppfattning medför de nu föreslagna bestämmelserna inte i sig problem med avseende på 21 § i grundlagen.

(24) Grundlagsutskottet anser dock att lagutskottet bör överväga att precisera regleringen så att tystnadsrätten utövas endast i situationer där den inte de facto äventyrar en rättvis rättegång. Dessutom bör man med tanke på det praktiska genomförandet av bestämmelserna om att bryta tystnaden som begränsar tystnadsrätten se till att domstolen liksom den åtalade och dennes försvarare får kännedom om utnyttjandet av tystnadsrätten. Lagutskottet bör också granska förhållandet mellan den föreslagna regleringen och det så kallade direktivet om rätten till information. (Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 10 kap. 25 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 98/2022 rd

Helsingfors 10.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd (delvis)
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Hannu Hoskonen cent (delvis)
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent (delvis)
medlem Jari Kinnunen saml (delvis)
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis)
ersättare Markus Lohi cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.