

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk observation

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att telefonavlyssning och annan teleavlyssning kan företas vid förundersökning av vissa grova brott som nämns i lagen. Teleavlyssning kan enligt förslaget enbart riktas mot den för brott misstänktes teleanslutning. I regleringen av teleövervakning föreslås justeringar. Dessutom föreslås stadgan om teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning.

Med teleövervakning avses att s.k. identifieringsuppgifter inhämtas om telemeddelanden som har sänts från eller tagits emot i en viss telefonanslutning eller någon annan teleanslutning. Teleövervakning kan enligt förslaget företas när undersökningen gäller brott för vilka det lindrigaste straffet är fängelse i fyra månader och vissa andra brott som särskilt nämns i lagen, bl.a. narkotikabrott. För närvarande förutsätts att på brottet inte kan följas ett lindrigare straff än fängelse i ett år eller att det är fråga om ett grovt narkotikabrott.

Teleavlyssning och teleövervakning av en för brott misstänkts teleanslutning förutsätter enligt förslaget alltid tillstånd av domstol. Tillstånd kan beviljas för högst en månad åt gången.

I den föreslagna lagen stadgas om polisens

rätt att med hjälp av en teknisk anordning i hemlighet avlyssna den för brott misstänktes samtal samt att med hjälp av en optisk övervakningsanordning observera den misstänkte vid förundersökning av ett brott. Teknisk avlyssning kan polisen enligt förslaget rikta mot en person som misstänks för ett brott för vilket det lindrigaste straffet är fängelse i fyra månader eller för ett narkotikabrott. Optisk övervakning kan polisen företa, om på brottet kan följa strängare straff än fängelse i sex månader. Teknisk avlyssning och optisk övervakning kan riktas mot den som misstänks för brott endast när han befinner sig på en allmän plats, i ett kommunikationsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat motsvarande rum. Teknisk avlyssning förutsätter tillstånd av domstol. Däremot kan polisen besluta om optisk övervakning.

Reformen skall genomföras i huvudsak genom ändringar av tvåndsmedelslagen. Dessutom skall förundersökningslagen, lagen om offentlighet vid rättegång och telelagen ändras.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter att de har antagits och blivit stadfästa.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sida		Sida
ALLMÄN MOTIVERING	3	DETALJMOTIVERING	23
1. Inledning	3	1. Lagförslagen	23
2. Nuläge	4	1.1. Tvångsmedelslagen	23
2.1. Telefonavlyssning, annan teleavlyssning och teleövervakning	4	5 kap. Teleavlyssning, teleövervakning och tek- nisk observation	23
2.2. Teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning	5	7 kap. Särskilda stadgaden	34
2.3. Lagstiftning i utlandet	6	1.2. Förundersökningslagen	35
2.3.1. Teleavlyssning och teleövervakning ..	6	1.3. Lagen om offentlighet vid rättegång	35
2.3.2. Teknisk observation	8	1.4. Telelagen	36
3. Propositionens utgångspunkter	9	2. Närmare stadganden	37
3.1. Utgångspunkter	9	3. Ikraftträdande	37
3.1.1. Allmänt	9	4. Lagstiftningsordning	37
3.1.2. Telefon- och annan teleavlyssning ..	9	LAGTEXTER	40
3.1.3. Teknisk avlyssning	10	1. Lag om ändring av tvångsmedelslagen	40
3.1.4. Optisk övervakning och teknisk spårning	12	5 a kap. Teleavlyssning, teleövervakning och tek- nisk observation	40
3.2. Området för användning av de nya tvångs- medlen	13	7 kap. Särskilda stadganden	43
3.2.1. Teleavlyssning och teleövervakning ..	13	2. Lag om ändring av 43 § förundersökningslagen ..	43
3.2.2. Teknisk avlyssning, optisk övervak- ning och teknisk spårning	14	3. Lag om ändring av 2 och 5 a §§ lagen om offentlighet vid rättegång	44
3.3. Rättsskyddsgarantier	15	4. Lag om ändring av 29 § telelagen	44
3.4. Avlyssningsförbud	16	BILAGA 1	46
3.5. S.k. överskottsinformation och nyttjande- förbud	18	Paralleltexter	
4. Propositionens verkningar	20	BILAGA 2	50
5. Beredningen av propositionen	21	Människorättsdomstolens praxis i frågor om telefonavlyssning	
6. Andra omständigheter som inverkat på propo- sitionens innehåll	22		
6.1. Samband med andra propositioner	22		
6.2. Förpliktelser i enlighet med internationella konventioner	23		

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I propositionen föreslås att polisen skall få rätt att företa teleavlyssning vid förundersökning av brott, att polisens rätt att företa teleövervakning skall utvidgas och att teknisk observation skall regleras i lag. Samtidigt utvidgas polisens befogenheter så att teknisk avlyssning och optisk övervakning får riktas mot den som misstänks för brott också då denne befinner sig i ett hotellrum eller något annat motsvarande rum.

Förundersökning skall enligt förundersökningslagen (449/87) göras när det på grund av anmälan till förundersökningsmyndighet eller annars finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. I förundersökningen utreds om det finns tillräckliga bevis mot den som misstänks för brottet för att åtal skall kunna väckas. Samtidigt samlas det material som behövs för att väcka och driva åtal.

Vid en förundersökning kan polisen använda s.k. straffprocessuella tvångsmedel. I tvångsmedelslagen (449/87) från år 1987 stadgas om tvångsmedel som kan riktas mot personer och föremål, inklusive handlingar och platser. Om teleövervakning, som innebär rätt att inhämta uppgifter med hjälp av vilka parterna i ett teledokument kan identifieras, stadgas i 29 § (676/92) telelagen. Tvångsmedel används i huvudsak för att inhämta och säkerställa bevis för undersökning av ett brott, åtalsprövning och rättegång. Vid behov kan man genom användning av tvångsmedel ingripa i den misstänktes grundläggande fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen.

Förutsättningarna för användning av tvångsmedel beror närmast på vilka grundläggande fri- och rättigheter man ämnar ingripa i och hur djupt intrånget går. Teleövervakning kan komma i fråga endast om det för brottet inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i ett år eller om det är frågan om ett grovt narkotikabrott. Anhållande, häktning och reseförbud förutsätter i regel att misstanken gäller ett brott för vilket straffet kan vara fängelse i över ett år. Husrannsakan och visitation (kroppsvisitation och kroppsbesiktning) förutsätter att maximistraffet för brottet är fängelse i över sex månader. Däremot ställs inga krav på hur grovt ett brott skall vara för att ett föremål skall kunna tas i beslag.

Tvångsmedlen skiljer sig från varandra också beträffande hur säkra bevis för ett brott de förutsätter. Anhållande, häktning och kroppsbesiktning förutsätter misstanke på sannolika skäl. För teleövervakning, husrannsakan och kroppsvisitation förutsätts endast att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts.

Anhållande, häktning, reseförbud och kroppsbesiktning kan endast riktas mot den som misstänks för ett brott. Beslag och husrannsakan kan däremot riktas också mot någon annan person än den misstänkte. Teleövervakning kan riktas mot den som misstänks för brott, men åtgärden innebär alltid ett intrång även i den andra samtalspartens telefonhemlighet.

Under förundersökningen kan polismyndigheten själv besluta om alla andra tvångsmedel än häktning och teleövervakning. Endast en domstol har rätt att besluta att de sistnämnda tvångsmedlen får användas.

Polisens rätt att med hjälp av tekniska anordningar företa teknisk avlyssning och optisk övervakning av den misstänkte vid förundersökning skiljer sig från de tvångsmedel som nämns ovan såtillvida att de inte regleras i lag. Stadgandena i strafflagen om olovlig avlyssning och olovlig observation (34 kap. 3 b §) anger dock att dessa medel inte får riktas mot en person som befinner sig på ett område eller en plats som skyddas av hemfriden. Artikel 8 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och skydd för de grundläggande friheterna, som bl.a. gäller skydd för privatlivet, innefattar vissa begränsningar som dock inte närmare kan definieras till innehållet.

Teknisk spårning, vilket innebär att t.ex. en radiosändare placeras i ett parti narkotika som transporterats i ett fordon, regleras inte heller i lag.

I propositionen föreslås att det sortiment av tvångsmedel som förundersökningsmyndigheterna har till sitt förfogande kompletteras. Polisen får enligt förslaget rätt att företa telefon- och annan teleavlyssning vid förundersökning av vissa grova brott. Dessa brott, av vilka det i praktiken viktigaste är grovt narkotikabrott, räknas uttömmande upp i lagen. Polisen har enligt förslaget rätt att vid förundersökning få uppgifter för att identifiera parterna i en telefon- eller någon annan telekontakt (teleövervakning), om det för det brott

som undersöks inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader. Dessutom kan polisen få identifieringsuppgifter, om förundersökningen gäller vissa brott mot automatiska databehandlingssystem.

Teknisk avlyssning kan polisen enligt förslaget rikta mot den som misstänks för ett brott för vilket det inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader. Optisk övervakning och teknisk spårning förutsätter däremot att det strängare straffet för det undersökta brottet är fängelse i mera än sex månader. Teknisk avlyssning och optisk övervakning kan endast riktas mot en misstänkt som befinner sig på en allmän plats, i ett kommunikationsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat motsvarande rum.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning förutsätter alltid tillstånd av en domstol. Om optisk övervakning beslutar chefen för polisdistriktet eller chefen eller biträdande chefen för centralkriminalpolisen eller skyddspolisen. Om teknisk spårning beslutar enligt förslaget förundersökningsledaren.

Tillstånd till teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning eller optisk övervakning gäller högst en månad åt gången.

I lagen ingår enligt förslaget vissa avlyssningsförbud, av vilka det viktigaste är förbudet mot avlyssning av samtal mellan den som misstänks för ett brott och hans rättegångsbiträde. Enligt förslaget är det också förbjudet att införa s.k. överskottsinformation i polisens register, om uppgifterna inte ansluter sig till ett sådant brott för utredning av vilket polisen kan beviljas avlyssningstillstånd. När förundersökningen har avslutats har den som misstänks för ett brott i regel rätt att få veta att han har varit föremål för ett sådant tvångsmedel om vilket nu är fråga.

Stadgandena föreslås bli fogade till de föreslagna 5 a kap. tvångsmedelslagen och 29 § telelagen.

2. Nuläge

2.1. Telefonavlyssning, annan teleavlyssning och teleövervakning

När strafflagen och regeringsformen stiftades var telefont nätet och telegrafnätet de enda kända telenäten. Telefonhemligheten innebar därför skydd enbart för mänskligt tal som

förmedlas längs transmissionsledningar och skydd för telegrafkommunikation. Den tekniska utvecklingen har fört med sig andra former av telekommunikation. I dagens läge förmedlas också andra meddelanden än samtal i telenäten. Enligt den gällande telelagen (183/87) avses med telenät sammanfattningen av transmissionsledningar samt annan teleutrustning och andra teleanläggningar för förmedling av samtal och andra meddelanden med elektromagnetiska vågor. Ett allmänt telenät är t.ex. ett allmänt telefontnät, ett telexnät, ett allmänt dataöverföringsnät och ett allmänt mobiltelefonnät. Genom ett allmänt telenät förmedlas således förutom samtal också t.ex. telefaxmeddelanden, elektroniska meddelanden och dataöverföring mellan datorer som har anslutits till telenätet med hjälp av modem. Telefonhemligheten har på motsvarande sätt utvidgats, och den täcker för närvarande förutom samtal också alla andra meddelanden som förmedlas genom telenät.

Enligt gällande rätt har varken förundersökningsmyndigheterna eller några andra myndigheter rätt att företa telefon- eller annan teleavlyssning. Fångvårdsmyndigheterna och polisen kan visserligen avlyssna fångars och anhållnas samtal, men det är inte fråga om egentlig telefonavlyssning, eftersom myndigheterna på förhand skall meddela båda samtalsparterna att samtalet kommer att avlyssnas.

Enligt 12 § regeringsformen är telefonhemligheten okränkbar, så vitt inte undantag har stadgats i lag. Stadgandet i regeringsformen innebar ursprungligen skydd endast för telefonsamtal och telegrammeddelanden. Även om grundlagsutskottet inte har tagit ställning till frågan, kan man dock anse att det är klart att skyddet för telefonhemligheten i 12 § regeringsformen har utvidgats i takt med den tekniska utvecklingen till att omfatta även nya former av telekommunikation. Ovedersägligt är att artikel 8 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna gäller även andra förtroliga meddelanden än telefonkommunikation.

Telefonhemligheten i regeringsformen skyddar inte enbart avsändaren utan också mottagaren i kommunikationsprocessen. Telefonhemligheten gäller inte heller enbart innehållet i meddelandet utan också uppgifter med hjälp av vilka samtalsparterna kan identifieras.

I grundlagsutskottets praxis anser man att det inte är möjligt att genom en vanlig lag göra obegränsade intrång i telefonhemligheten.

Intrång kan göras endast när en allmän fördel kräver det, och lagen skall ange under vilka förutsättningar, hur djupt och på vilket sätt rättigheterna kan begränsas. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 4 i detaljmotiveeringen.

Skyddet för telefon- och telehemligheten har förstärkts med straffstadganden i strafflagen och telelagen. Enligt 38 kap. 8 § strafflagen kan en person dömas för intrång i brev- och telefonhemligheten bl.a. om han obehörigen skaffar eller försöker skaffa uppgifter om innehållet i samtal, telegram, text-, bild- eller dataöverföring eller något annat motsvarande teledokument som förmedlas genom telenät. Stadgandet har tolkats så att en rättfärdigande grund inte enbart kan bygga på sedvanerätt.

Enligt 29 § 1 mom. telelagen får den som är anställd eller har varit anställd vid en teleinrättning inte olovligen röja vad han i sitt uppdrag fått veta om innehållet i sådan uppgift eller information som utväxlats i televerksamheten. Tystnadsplikten gäller även uppgifter med hjälp av vilka parterna i telekommunikationen kan identifieras. För brott mot tystnadsplikten döms straff ut för telesekretessbrott med stöd av 38 kap. 9 a § strafflagen. En tjänsteman straffas för brott mot tystnadsplikten med stöd av 40 kap. 5 § strafflagen.

Den överföring av meddelanden som nämns i telelagen sker inte enbart genom ledningar utan också med hjälp av radiovågor via radiolinkar (och satelliter). Enligt radiolagen (517/88) är det inte i sig straffbart att avlyssna sådana sändningar. Lagen anger enbart att det är en kriminell handling om den som tar emot en radiosändning som inte är avsedd för honom och som inte är avsedd att bli mottagen av vem som helst registrerar, röjer eller utnyttjar dess innehåll (7 § 1 mom. och 20 §). Det är t.ex. inte straffbart att med hjälp av radioanläggningar som är avsedda för mottagning av rundradiosändningar avlyssna meddelanden som förmedlas genom mobiltelefonnät.

Det enda undantag som vid en förundersökning kan göras i skyddet för telefonhemligheten anges i 29 § telelagen. Enligt denna paragraf kan polisen då den utreder ett grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling eller andra sådana brott för vilka det lindrigaste straffet är fängelse i ett år beviljas tillstånd till att inhämta uppgifter med vilka parterna i telekommunikation kan identifieras. Dessutom kan polisen få identifieringsuppgifter då den undersöker fall

där foglösa telefonsamtal har stört hemfriden (24 kap. 3 a § strafflagen). Identifieringsuppgifter kan lämnas ut endast med tillstånd av en domstol.

Det blev möjligt att företa teleövervakning efter den lagändring som trädde i kraft den 1 oktober 1992. Det finns dock inte uppgifter om praxis i hela landet. Helsingfors rådstuvurätt hade fram till den 16 februari 1992 beviljat 19 tillstånd till utlämning av identifieringsuppgifter. Av de undersökta brotten var ca en tredjedel brott mot liv, en tredjedel grova narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling och de övriga närmast störande av hemfriden. På andra håll i landet har domstolar beviljat tillstånd till identifieringsuppgifter även för utredning av mordbränder och grova rån.

2.2. Teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning

Rätten till privatliv skyddas i stadgandena i regeringsformen om hemfriden och om brev-, telefon- och telegrafhemligheten. Privatlivet som sådant är dock inte en grundläggande fri- och rättighet som skyddas i regeringsformen. I lagstiftningen finns inte heller något allmänt straffstadgande som kriminaliserar hemlig avlyssning eller observation av en person med hjälp av en teknisk anordning. I 24 kap. 3 b § 1 mom. strafflagen kriminaliseras endast sådan hemlig avlyssning (olovlig avlyssning) som med hjälp av en teknisk apparat riktas mot någon annans hem eller annars mot en plats som skyddas av hemfriden. En motsvarande avgränsning finns i straffstadgandet i 2 mom. om olovlig observation. I 27 kap. 3 a § strafflagen kriminaliseras kränkning av privatlivet. I stadgandet är det dock inte fråga om att inhämta uppgifter om någon annans privatliv, utan kriminaliseringen gäller enbart spridande av uppgifterna i massmedia.

Polisen har sålunda omfattande befogenheter att även med hjälp av tekniska anordningar i hemlighet iaktta en misstänkt vid förundersökningen av ett brott, när den misstänkte befinner sig på en plats eller ett ställe som inte skyddas av hemfriden.

Polisen har dock inte obegränsad rätt att med tekniska anordningar observera eller spåra den som misstänks för brott då denne befinner sig på ett ställe som inte omfattas av hemfriden. Artikel 8 i Europarådets konvention om

de mänskliga rättigheterna begränsar polisens rätt att företa sådan observation. Enligt artikel 8 stycke 1 har envar rätt att åtnjuta skydd bl.a. för privat- och familjelivet. Enligt stycke 2 i artikeln får myndigheterna inte ingripa i utövandet av denna rättighet, utom då lagen tillåter det och åtgärden är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för den nationella och allmänna säkerheten eller för landets ekonomiska välfärd eller för att skydda moralen eller trygga andra människors rättigheter och friheter.

Människorättsdomstolen har i sina prejudikat veterligen inte tagit ställning till frågan huruvida teknisk observation skall tillåtas. På basis av ordalydelsen i artikeln och annan tolkningspraxis är det inte möjligt att ange några exakta uppfattningar om hur förundersökningsmyndigheternas rätt skall begränsas. Det är dock klart att om en åtgärd kränker skyddet för privatlivet i den mening som avses i artikeln, måste åtgärden inte enbart grunda sig på lag utan också kunna motiveras på de grunder som nämns i stycke 2 i artikeln. Det finns dock inga exakta åsikter om vilka åtgärder som anses kränka privatlivet. När förundersökningsmyndigheterna vid undersökning av ett brott observerar den misstänkte med hjälp av tekniska hjälpmedel, rör sig myndigheterna juridiskt i en s.k. grå zon.

2.3. Lagstiftningen i utlandet

2.3.1. Teleavlyssning och teleövervakning

I Sverige ingår stadganden om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning vid förundersökning i 27 kap. 18—24 §§ rättegångsbalken. Stadgandena reviderades år 1989 och 1993.

Hemlig teleavlyssning får användas endast vid förundersökning av ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i två år eller försök, förberedelse eller stämpling till brott, om sådan gärning är belagd med straff. Teleövervakning kan komma i fråga vid förundersökning av ett brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i sex månader samt ett narkotikabrott eller smuggling av rusmedel eller försök, förberedelse eller stämpling till något annat brott för vilket det inte är föreskrivet ett lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan

gärning är belagd med straff. I lagändringen år 1989 stadgades att domstolen skall beakta proportionalitetsprincipen när den prövar om det finns anledning att bevilja tillstånd till teleavlyssning eller -övervakning.

En domstol beslutar om tillstånd till teleavlyssning på ansökan av åklagaren. Tillstånd får beviljas endast om någon skäligen är misstänkt för ett brott och åtgärden är av synnerlig vikt för undersökningen. Åtgärden kan endast gälla en teleterminal som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte. En telefon som den misstänkte kan antas komma att ringa till får inte avlyssnas. Samtal mellan den misstänkte och hans rättegångsbiträde får inte avlyssnas. Tillstånd kan beviljas för högst en månad åt gången.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

Under pågående förundersökning kan polisen vägra underrätta den misstänkte eller hans rättsbiträde om teleavlyssning eller -övervakning. Innan åklagaren beslutar väcka åtal, skall den misstänkte beredas tillfälle att ta del av hela förundersökningsmaterialet, också av det som har inkommit genom teleavlyssning eller -övervakning.

I lagen finns inte några stadganden som förbjuder användningen av s.k. överskottsinformation vid förundersökning eller som bevis i en rättegång. I motiveringen till lagändringen år 1989 ansåg man att den föreslagna proportionalitetsprincipen i lagen utgör ett tillräckligt skydd mot obehörig användning av överskottsinformation (Regeringens proposition 1988/89: 124 s.36).

Domstolarna beviljar årligen ca 250—300 avlyssningstillstånd. Teleavlyssning har främst använts vid organiserad eller annars omfattande narkotikahandel. Av de 319 avlyssningstillstånd som beviljades år 1992 gällde 258 grova narkotikabrott. Den genomsnittliga avlyssningstiden är en och en halv månad. Enligt rikspolisstyrelsens uppskattning hade 47 procent av avlyssningarna år 1992 betydelse för förundersökningen, medan 28 procent var utan betydelse. I 24 procent av fallen avbröts avlyssningen trots att den som avlyssnades fortfarande misstänktes.

År 1992 beviljades 60 teleövervakningstill-

stånd, av vilka praktiskt taget alla gällde narkotikabrott.

Den utredning som har utrett straff- och processrättsliga frågor i anslutning till den nya data- och teletekniken har i sitt betänkande i december 1992 (SOU 1992:110) föreslagit att också stadgandena om teleavlyssning och teleövervakning skall revideras. I betänkandet föreslås att teleavlyssning kan gälla telemeddelanden som den misstänkte sänder eller som är avsedda för honom och som han tar emot oberoende av vilken teleterminal de förmedlas genom.

Stadganden om teleavlyssning och -övervakning ingår dessutom i lagen år 1952 om förundersökning angående vissa brott mot rikets säkerhet och vissa andra grövre brott, i lagen år 1988 om förfarandet under krig eller krigsfara och i den s.k. terroristlagen (1989:530).

Regeringen avlämnar årligen en berättelse till riksdagen om tillämpningen av stadgandena om teleavlyssning och teleövervakning.

I Norge ingår sedan år 1992 permanenta stadganden om teleavlyssning och teleövervakning i straffprocesslagen (straffprocessloven). Den nya lagen, som trädde i kraft den 1 juni 1992, föregicks av en temporär lag. Avlyssningstillstånd kan beviljas för undersökning av narkotikabrott och häleri. Ett tillstånd förutsätter att någon misstänks med skälig grund. En annan förutsättning är att åtgärden har en väsentlig betydelse för utredning av brottet eller att utredningen annars väsentligen skulle försvåras. Avlyssning och övervakning kan endast gälla en teleterminal som den misstänkte innehar eller annars kan antas komma att använda.

Om flera personer använder en sådan telefon som den misstänkte kan antas komma att använda, kan avlyssningstillstånd beviljas endast på särskilda grunder. Detsamma gäller en situation där telefonen tillhör en advokat, en läkare, en präst eller någon annan person som man av erfarenhet vet att för förtroliga samtal och som inte är misstänkt.

Avlyssningstillstånd kan beviljas av en domstol för högst fyra veckor åt gången. I brådsakande fall kan chefen för polisdistriktet, hans ställföreträdare eller åklagaren besluta om avlyssning i högst 24 timmar. Beslutet skall omedelbart underkastas en domstol.

De upptagningar som har gjorts vid avlyssningen skall så snabbt som möjligt förstöras till

de delar de saknar betydelse för utredning av brottet eller innehåller utsagor om vilka sagesmannen inte kan höras som vittne i rätten. Upptagningarna behöver dock inte förstöras, om de innehåller uppgifter om ett sådant brott för vars utredning teleavlyssning kan företas.

Upptagningar eller anteckningar som har gjorts vid avlyssningen får inte användas som bevis i en rättegång. Den som är föremål för avlyssning har inte rätt att ta del av materialet ens efter att rättegången har avslutats. Envar har dock rätt att på begäran få veta om han har varit föremål för teleavlyssning. Svaret kan ges tidigast ett år efter att avlyssningen avslutades. En domstol kan dock besluta att svar inte får ges överhuvudtaget eller att det kan ges först efter en viss tid, om det skadar förundersökningen eller andra orsaker talar mot det.

Polis- och åklagarmyndigheternas verksamhet i teleavlyssningsfrågor övervakas av ett utskott med tre medlemmar som Norges regering har tillsatt.

I Danmark ingår stadganden om teleavlyssning och teleövervakning i rättegångslagen (retsplejeloven). Stadgandena är från år 1985. Tillstånd till teleavlyssning eller -övervakning kan beviljas vid undersökning av brott för vilket det strängaste straffet är fängelse i minst sex år (bl.a. dråpbrott, grovt narkotikabrott, beväpnat rån och grovt skattebedrägeri) samt av vissa brott som särskilt nämns i lagen, bl.a. politiska brott. Tillståndet gäller ett visst telefonnummer, och det kan beviljas endast om åtgärden kan antas ha en avgörande betydelse för förundersökningen. Vid tillståndsprövningen skall proportionalitetsprincipen beaktas. Den misstänktes samtal med sådana personer som inte får vittna i målet får inte avlyssnas.

Tillståndet beviljas av en domstol för högst fyra veckor åt gången. Om domstolsbehandlingen tar så lång tid att brottsundersökningens syfte allvarligt hotas, kan polisen i undantagsfall inleda avlyssningen också utan tillstånd. I sådana fall skall tillstånd sökas inom 24 timmar från det att avlyssningen inleddes. En advokat som justitieministeriet har godkänt skall såsom god man övervaka att den som är föremål för avlyssning får sina intressen tillgodosedda i tillståndsförfarandet.

Efter att teleavlyssningen har avslutats skall domstolen underrätta den misstänkte och innehavaren av telefonen om avlyssningen. Den misstänkte skall också underrättas om vilket brott han misstänks för. På polisens ansökan

kan domstolen, efter att advokaten har hörts, besluta att parterna skall underrättas senare eller inte alls, om det stör förundersökningen.

S.k. överskottsinformation som har inkommit vid telefonavlyssning får användas som information vid en förundersökning, även om uppgifterna gäller ett sådant brott för undersökning av vilket avlyssningstillstånd inte kan beviljas. Överskottsinformation får inte användas som bevis i en rättegång.

De upptagningar och anteckningar som har gjorts vid avlyssningen skall förstöras om åtal inte väcks eller åtalseftergift meddelas. Om materialet fortfarande har betydelse för förundersökningen, kan domstolen besluta att materialet inte skall förstöras eller att det skall förstöras senare. Upptagningar av samtal mellan den misstänkte och en person som inte får vittna i målet skall omedelbart förstöras, om materialet inte ger anledning till åtal mot personen i fråga.

2.3.2. Teknisk observation

De flesta länder saknar uttryckliga stadganden om polisens rätt att iaktta personer med hjälp av tekniska anordningar vid utredning av ett brott. Om det inte finns några stadganden som reglerar frågan, beror möjligheten att företa teknisk observation på hur långt landets grundlag skyddar privatlivet och andra grundläggande fri- och rättigheter. Observation som inte riktar sig mot post- och teletrafiken kan grunda sig på oreglerad praxis eller vara helt eller delvis förbjudet.

I Sverige är hemlig avlyssning med hjälp av en teknisk anordning förbjuden. I 6 § regeringsformen förbjuds hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller något annat förtroligt meddelande. Däremot finns det inte något stadgande i regeringsformen som skyddar mot hemlig observation med hjälp av en teknisk anordning. Å andra sidan finns det inte heller några sådana stadganden i lagstiftningen som i vissa fall uttryckligen tillåter hemlig observation. Användningen av hemliga övervakningskameror är förbjudet med vissa undantag. Det är t.ex. tillåtet att använda kameror för hastighetsövervakning. I ett nödtillstånd kan hemlig avlyssning och observation tillåtas.

I Sverige har man i flera utredningar föreslagit att hemlig avlyssning och observation

skall tillåtas. Bland de senaste utredningarna föreslår man i SÄPO-kommitténs slutbetänkande (SOU 1990:51) att säkerhetspolisen skall kunna företa hemlig avlyssning och observation i sin verksamhet. Förslaget har inte hittills — såsom inte heller tidigare förslag — lett till några lagstiftningsåtgärder.

I lagstiftningen i Norge finns inga allmänna stadganden om hemlig TV-övervakning, utan regleringen grundar sig på enskilda stadganden. I 390 b § strafflagen kriminaliseras hemlig TV-övervakning på offentliga platser. TV-övervakning är kontinuerlig eller ständigt återkommande personövervakning med hjälp av en fjärrstyrd eller automatisk TV-kamera. Stadgandet gäller både enskilda medborgare och myndigheter. Med stöd av 202 a § straffprocesslagen kan en domstol dock bevilja polisen tillstånd att företa hemlig TV-övervakning på en offentlig plats, om någon misstänks för ett brott som kan åtföljas av ett strängare straff än fängelse i sex månader och övervakningen har en väsentlig betydelse för förundersökningen. Tillståndet gäller för en viss tid, högst fyra veckor.

Hemlig avlyssning kriminaliseras i 145 a § strafflagen. Enligt paragrafen skall den straffas som med hjälp av en hemlig avlyssningsapparat avlyssnar telefonsamtal eller andra samtal eller förhandlingar i slutna utrymmen som han inte själv deltar i eller som i hemlighet gör upptagningar av samtal eller förhandlingar i sådana utrymmen som han själv inte deltar i eller som han har skaffat sig tillträde till under falska premisser eller i hemlighet.

Enligt 780 § rättegångslagen i Danmark kan en domstol i vissa fall bevilja polisen tillstånd att med hjälp av en teknisk anordning avlyssna samtal som förs på en offentlig eller enskild plats eller inomhus. Tillstånd till sådan avlyssning kan beviljas på samma grunder som för teleavlyssning. Dessutom förutsätts att det är frågan om ett brott som har medfört fara för någon annans liv eller hälsa eller viktiga samhälleliga värden. Den sist nämnda tilläggsförutsättningen motiveras med att hemlig avlyssning av bostäder och motsvarande utrymmen är en allvarlig kränkning av skyddet för kommunikation. Observation och fotografering regleras inte i detta sammanhang. I 264 a § strafflagen i Danmark finns ett straffstadgande om hemlig observation av icke-offentliga platser.

3. Propositionens utgångspunkter och de viktigaste förslagen

3.1. Utgångspunkter

3.1.1. Allmänt

För att det straffrättsliga systemet skall tjäna sitt huvudsakliga syfte — att upprätthålla den allmänna laglydnaden — är det inte lika väsentligt att straffen är stränga som att andelen utredda brott är så stor som möjligt. Systemets trovärdighet minskar om utredningsgraden, särskilt vad gäller grova brott, inte är tillräckligt hög. Också med tanke på offren är det viktigt att brotten utreds. För att förundersökningsmyndigheterna effektivt skall kunna utreda brott, bör de förfoga över effektiva tvångsmedel med vilka de kan inhämta och säkerställa de bevis som behövs för att väcka och driva åtal.

3.1.2. Telefonavlyssning och annan teleavlyssning

Tvångsmedelslagstiftningen erbjuder redan för tillfället ett brett urval av tvångsmedel med vilka förundersökningsmyndigheterna kan ingripa i den för brott misstänktes grundläggande fri- och rättigheter, såsom den personliga friheten, den fysiska integriteten, egendomsskyddet, hemfriden och också brev- och telegrafhemligheten. Till telelagen har man år 1992 fogat ett stadgande som ger polisen möjlighet att vid en förundersökning ingripa också i telefon- och den övriga telehemligheten. Polisen kan vid undersökning av ett brott för vilket det lindrigaste straffet är fängelse i ett år eller av ett grovt narkotikabrott med domstolens tillstånd inhämta s.k. identifieringsuppgifter om den misstänktes samtal. Rätt att företa telefonavlyssning har förundersökningsmyndigheterna däremot inte.

Telefonavlyssning, som i nästan alla europeiska länder får användas vid förundersökning av brott, vore utan tvivel en effektiv metod att undersöka brott i många fall. Användningen av telefonavlyssning måste dock avgränsas snävt. Till skillnad från övriga tvångsmedel som kan användas vid förundersökning av brott måste avlyssningen ske i hemlighet för att den skall vara effektiv. För att avlyssningen skall tjäna sitt syfte, måste beslut och verkställighet ske

utan att den som misstänks för brottet vet om det. Sålunda har den misstänkte inte samma möjligheter att försvara sig som t.ex. vid beslut om häktning. Även om en oavhängig domstol beslutar om telefonavlyssning, är det svårt att trygga jämlikheten mellan parterna. Dessutom är det svårare att övervaka lagligheten i telefonavlyssning än i de övriga tvångsmedlen som polisen kan använda. Även den offentliga debatten om myndigheternas verksamhet försvåras, trots att det i ett samhälle som strävar till öppenhet är särskilt viktigt att organisationer som använder tvångsmedel kan kritiseras. Detta kan i sin tur medföra ogrundade men svårt avvisbara misstankar om missbruk, vilket kan rubba förtroendet för förundersökningsmyndigheterna och medföra misstankar och oro bland medborgarna. Detta är en beaktansvärd fara särskilt om lagstiftningen tillåter en omfattande användning av telefonavlyssning, eftersom det i praktiken inte går att undvika att också helt utomstående personer som har att göra med den misstänkte utsätts för avlyssning.

I en internationell jämförelse är kriminaliteten i Finland alltför låg. Även utredningsgraden är högre än i våra västliga grannländer och i det övriga Västeuropa, trots att särskilt utredningsgraden för egendomsbrott är i sjunkande. Det allmänna brottsläget och dess sannolika utveckling har dock inte någon betydelse för telefonavlyssningen, eftersom avlyssning inte under några förhållanden är ett medel för utredning av vanlig brottslighet. Detta tvångsmedel är av den art att det inte kan användas i en omfattande utsträckning i ett demokratiskt system. Dessutom är telefonavlyssning både arbetsdryg och resurskrävande.

Telefonavlyssning är ett särskilt effektivt medel vid undersökning av sådan brottslighet som kännetecknas av planlighet och organisering. Om brottet förutsätter att flera personer samarbetar och det genomförs i flera olika skeden, är det ofta inte möjligt för brottslingarna att nå sitt mål utan att de i det långa loppet håller kontakt med varandra. Telefonen eller någon annan form av telekommunikation är för närvarande ofta ett oundgängligt hjälpmedel särskilt i sådan brottslig verksamhet som sträcker sig över nationsgränser. Erfarenheter utomlands visar att vetskap om att ett telefonsamtal kan avlyssnas inte avskräcker dem som är delaktiga i ett brott från att diskutera den brottsliga verksamheten också per telefon.

Det finns också i Finland tecken på att den planmässiga, organiserade brottsligheten ökar. Eftersom gränskontrollerna minskar i takt med att den europeiska integrationsutvecklingen och samhällsstrukturen i Östeuropa har förändrats, har den internationella organiserade brottsligheten fått bättre verksamhetsmöjligheter också i Finland. För att myndigheterna skall kunna bemöta detta, behöver de nya undersökningsmetoder. Organiserad narkotikabrottslighet förekommer redan för närvarande i Finland. Bekämpning av organiserad brottslighet som verkar över nationsgränserna förutsätter förutom internationellt samarbete också att myndigheterna i de olika länderna har ungefär samma undersökningsmetoder.

Av ovan nämnda orsaker bör telefonavlyssning vid förundersökning av brott tillåtas också i Finland. Telefonavlyssning är ett användbart tvångsmedel särskilt vid undersökning av grova narkotikabrott. Utomlands har denna metod visat sig vara ett effektivt sätt att avslöja personer som organiserar och finansierar narkotikahandel. Detta tvångsmedel är dock av den art att det bör regleras strikt. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 3.2. i den allmänna motiveringen.

3.1.3. Teknisk avlyssning

Telefonhemligheten åtnjuter alltså skydd i grundlagen. Obehörig telefonavlyssning kriminaliseras i 38 kap. 8 § strafflagen såsom intrång i brev- och telehemligheten. Av 12 § regeringsformen följer att polisen och andra förundersökningsmyndigheter endast genom en lag kan beviljas rätt att företa teleavlyssning eller teleövervakning. Vad gäller teknisk avlyssning är det juridiska läget delvis öppet för tolkning.

Enligt 11 § regeringsformen är medborgarnas hemfrid okränkbar. I 24 kap. 3 b § 1 mom. strafflagen föreskrivs straff för olovlig avlyssning för den som olovligen med teknisk apparat avlyssnar eller upptar vad som sker på en plats eller inom ett område, som avses i 1 § i samma kapitel (hemfriden). Riksdagens lagutskott konstaterade i sitt betänkande (LaUB 5/1972 rd) vid behandlingen av regeringens proposition (RP 63/1972 rd) att de nya stadgandena i strafflagen inte hade någon rättslig inverkan på polisens befogenhet att med hjälp av en teknisk apparat företa observationer av nämnda slag i den utsträckning polisen med

stöd av lag eller sedvanerätt då kunde. Enligt i dag rådande uppfattning skall polisens befogenheter grunda sig på lag. Detta har bl.a. grundlagsutskottet konstaterat i sitt betänkande (GrUB 4/1986 rd) om regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förundersökning och tvångsmedel i brottmål (RP 14/1985 rd). Det är sålunda klart att förundersökningsmyndigheterna endast genom en lag kan ges befogenheter att företa hemlig teknisk avlyssning på platser eller inom områden som skyddas av hemfriden.

Behovet av lagstiftning som uttryckligen berättigar till teknisk avlyssning är däremot inte lika uppenbart, om denna observationsmetod endast används på sådana platser eller inom sådana områden som inte omfattas av hemfriden. Härvid kränker observationen närmast privatlivet och kommunikationsförtroendet. Privatlivet och kommunikationsförtroendet är för närvarande inte — med undantag av telefon- och telehemligheten — grundläggande fri- och rättigheter i Finland, och en dylik kränkning av privatlivet är inte heller för närvarande en straffbar gärning. Det rättsliga läget kommer dock att förändras, om riksdagen antar regeringens proposition med förslag till ändring av stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter i Regeringsformen för Finland och riksdagsordningen (RP 309/1993 rd). Enligt det föreslagna 8 § 1 mom. regeringsformen är envars privatliv, heder och hemfrid tryggade.

Artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter erkänner rätten till skydd för privatliv. Skyddet är dock inte ovillkorligt. Myndigheterna kan begränsa rätten till privatliv när lagen tillåter det, bl.a. om åtgärden är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att förhindra brott eller för att skydda andras rättigheter eller friheter. Ett motsvarande stadgande föreslås bli fogat till regeringsformen. Enligt det föreslagna 8 § 3 mom. kan man genom lag stadga om sådana undersökningar som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas eller för att brott skall kunna utredas. Genom lag kan också stadgas om sådana inskränkningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll och under frihetsberövande.

Formuleringen i artikel 8 i konventionen om mänskliga rättigheter är mycket allmän och öppen för tolkningar. Veterligen finns det inte några avgöranden i människorättskommissionen eller -domstolen om hemlig teknisk avlyssning som skulle underlätta tolkningen. Det är sålunda oklart i vilken utsträckning artikel 8 i konventionen förutsätter att användningen av hemlig teknisk avlyssning i brottsutredningar regleras i lag. Man kan dock anta att ju djupare och kraftigare intrång man genom avlyssning gör i någons privatliv, desto sannolikare är det frågan om en sådan kränkning av privatlivet som avses i artikeln. Tvångsmedel kan användas endast om lagen tillåter det. Dessutom skall de förutsättningar som nämns i artikeln för begränsning av skyddet för privatliv uppfyllas.

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen och vissa andra lagar, vilka hör till det andra skedet i totalrevideringen av strafflagen (RP 94/1993 rd) föreslås att olovlig avlyssning med hjälp av tekniska anordningar skall kriminaliseras i straffstadgandet om kränkning av kommunikationshemlighet (38 kap. 3 §). Enligt det föreslagna stadgandet skall den som obehörigen i smyg med tekniska specialanordningar avlyssnar eller i smyg med en teknisk apparat upptar någon annans tal som inte är avsett att komma till hans eller andra utomståendes kännedom, under sådana omständigheter att den talande inte har haft skäl att anta att någon utomstående hör hans tal dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Det rättsliga läget är för närvarande alltså sådant att det utanför den krets som hemfriden skyddar mot teknisk avlyssning finns en s.k. grå zon där man inte med säkerhet kan fastställa omfattningen av polisens rätt att använda detta medel i brottsutredningar. Om den ovan nämnda ändringen av strafflagen genomförs, klarnar det rättsliga läget. Då kan nämligen inte ens förundersökningsmyndigheterna företa teknisk avlyssning utan befogenhet i lag. Ett undantag vore närmast hemlig avlyssning i nödtillstånd.

Tack vare den moderna tekniken är anordningarna för hemlig avlyssning mycket effektiva. Eftersom en del är mycket små, kan avlyssningen ske obemärkt. En del kan uppta ljud på långt avstånd. Med t.ex. en riktmikrofon kan man avlyssna tal också på långa avstånd. Lasertekniken gör det möjligt att

avlyssna samtal i ett rum genom att en laserstråle riktas mot rummets fönster. På marknaden finns också små mikrofoner som är kopplade till radiosändare. De kan lätt gömmas i en lägenhet. Vissa avlyssningsanordningar kan kopplas till en telefon (s.k. infinity bug) så att mikrofonen är aktiverad då telefonen inte används. Dessa anordningar beskrivs närmare bl.a. i de svenska betänkandena SOU 1970:47 och SOU 1990:51.

Särskilt hemlig avlyssning med hjälp av tekniska anordningar av samtal som förs mellan personer i en privat lägenhet eller i motsvarande utrymmen innebär en allvarligare kränkning av skyddet för privatliv än telefonavlyssning. Telefonavlyssning riktas mot ett begränsat samtal mellan två personer, medan hemlig avlyssning riktas mot allt som sker på en viss plats. Avlyssning av en misstänkt i hans hem eller på ett motsvarande ställe upptar på samma sätt såväl den för brott misstänktes som utomståendes — t.ex. familjemedlemmars — alla samtal och allt privatliv. Om avlyssningen tekniskt genomförs så att en mikrofon installeras i lägenheten, är det dessutom frågan om ett tvångsmedel som redan i sig är mycket betänkligt, eftersom det förutsätter att man gör intrång i ett utrymme som skyddas av hemfriden.

Vid teknisk avlyssning är förundersökningsmyndigheterna inte beroende av hjälp från utomstående organ. Polisen kan företa avlyssning med sina egna anordningar. Eftersom inga utomstående organ medverkar, åtföljs teknisk avlyssning inte av samma kontroll som telefonavlyssning. Med hjälp av modern teknik är det som sagt möjligt att genom avlyssning obemärkt göra effektiva intrång i medborgarnas privatliv. Trots att lagstiftningen förbjuder hemlig teknisk avlyssning inom ett område som skyddas av hemfriden, kan läget inte godtas, eftersom lagen inte till andra delar utsätter tydliga gränser för polisens befogenheter. Oreglerad kan polisens praxis komma att strida mot Finlands internationella förpliktelser.

I detta läge finns det två alternativ. Antingen kan man i lag förbjuda teknisk avlyssning vid förundersökning av brott eller också kan detta tvångsmedel tillåtas under vissa i lag reglerade förutsättningar. Om teknisk avlyssning uttryckligen förbjuds i lag, bör förundersökningsmyndigheterna eventuellt också förbjudas att överhuvudtaget inneha sådan apparatur. I annat

fall uppstår det lätt misstankar bland allmänheten om att förundersökningsmyndigheterna trots förbudet använder avlyssningsapparater, eftersom de inte har förbjudits att skaffa sådana. Detta vore olyckligt med tanke på det allmänna förtroende som är en förutsättning för polisens arbete. Det finns dock många argument för att förundersökningsmyndigheterna bör ha rätt att inneha tekniska anordningar för hemlig avlyssning även om de inte får användas vid förundersökning av brott. För det första kan avlyssningsanordningar vara till stor hjälp när olika nödtillstånd löses upp, t.ex. gisslan befrias. För det andra bör man minnas att elektroniken blir allt allmannare och billigare, vilket leder till att dylika anordningar används även i brottsligt syfte. Förundersökningsmyndigheterna — särskilt skyddspolisen — skall således kunna hålla sig à jour med den tekniska utvecklingen för att effektivt bekämpa särskilt den brottslighet som använder sådana metoder. För det tredje kan man inte avfärda det faktum att förundersökningsmyndigheterna redan för närvarande har rätt att skaffa sådana anordningar och också i en viss utsträckning företa teknisk avlyssning. Av bl.a. dessa orsaker är det knappast tänkbart att förundersökningsmyndigheterna förbjuds att skaffa och använda teknologi för hemlig avlyssning.

Teknisk avlyssning kan dock knappast, om metoden tillåts också i framtiden, bli ett lika betydande tvångsmedel som telefonavlyssning. Det är dock uppenbart att teknisk avlyssning förutom i nödtillstånd har betydelse vid förundersökning av vissa brott och att detta medel i vissa lägen kompletterar telefonavlyssningen. Därför föreslår regeringen att förundersökningsmyndigheterna också i fortsättningen skall ha rätt att företa teknisk avlyssning av personer som misstänks för brott. Teknisk avlyssning och förutsättningarna för teknisk avlyssning regleras enligt förslaget i lag. Samtidigt utvidgas polisens befogenheter så att avlyssning får riktas också mot vissa utrymmen som skyddas av hemfriden. Förutsättningarna för teknisk avlyssning behandlas närmare i avsnitt 3.2.

3.1.4. Optisk övervakning och teknisk spårning

Det rättsliga läget beträffande optisk övervakning är i stort likadant som läget beträffande teknisk avlyssning. I 24 kap. 3 b § 2

mom. strafflagen stadgas om straff för olovlig observation för den som med hjälp av en teknisk apparat olovligt observerar eller fotograferar en person som vistas på ett ställe eller inom ett område som avses i 1 §. Stadgandet förbjuder också förundersökningsmyndigheterna att i hemlighet med hjälp av en teknisk apparat observera en person som befinner sig inom hemfridskretsen. I övrigt regleras inte användningen av teknisk observation vid förundersökning av brott. Gränsen mellan det tillåtna och det förbjudna beror på tolkningen av artikel 8 i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Den tekniska utvecklingen har medfört större möjligheter till hemlig observation med optiska medel. Samtidigt utgör denna teknologi ett allt större hot mot skyddet för privatlivet. Den moderna optiken gör det t.ex. möjligt att med en vanlig kamera ta identifierbara fotografier av ett ansikte t.o.m. på 500 meters avstånd. Kameror med mikroelektronik är ännu effektivare. Med en kamera utrustad med en CCD-skiva och bra optik kan man under idealiska förhållanden fotografera en tidningsrubrik på 1 000 meters avstånd. Eftersom de mikroelektroniska kamerorna är små och dessutom fjärrstyrda, är det nästan omöjligt att upptäcka observationen. De allra minsta s.k. pinhole-objektiven är inte större än ett knappnålshuvud. Den moderna tekniken presenteras bl.a. i det svenska betänkandet SOU 1987:74.

På de ovan framlagda grunderna föreslås att förundersökningsmyndigheterna också i fortsättningen skall ha rätt att rikta optisk övervakning mot den som misstänks för ett brott. Om förutsättningarna för optisk övervakning stadgas enligt förslaget i lag. Samtidigt utvidgas polisens befogenheter så att optisk övervakning får riktas också mot vissa utrymmen som åtnjuter hemfrid. Förutsättningarna för optisk övervakning behandlas närmare i avsnitt 3.2. i detaljmotiveringen.

I artikel 11 Wienkonventionen mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen ingår bestämmelser om internationellt övervakad s.k. kontrollerad leverans. Enligt konventionen kan olagliga försändelser, om man har kommit överens om kontrollerad leverans av försändelsen i fråga, med konventionsparternas samtycke stoppas eller levereras vidare endera utan att narkotikan eller de psykotropa ämnena rörs eller så att dessa ämnen avlägsnas eller ersätts helt eller delvis. Kontrollerad leverans

skall ske med de behöriga myndigheternas vetenskap och under deras övervakning (artikel 1 punkt g). Deltagande i kontrollerad leverans är en av de former av rättshjälp (annan rättshjälp i 1 § 2 mom. 6 punkten) som avses i lagen om internationell rättshjälp i straffrättsliga ärenden (4/94). Metoder som motsvarar kontrollerad leverans kan vara användbara också i andra situationer, t.ex. vid rent nationell brottsutredning.

För att kontrollerad leverans eller motsvarande metoder skall kunna genomföras på ett tryggt sätt kan det vara nödvändigt att man i narkotikapartiet eller det fordon som transporterar det placerar en radiosändare eller någon annan observationsanordning med hjälp av vilket narkotikapartiet ständigt kan spåras. För närvarande regleras användningen av dessa metoder inte i lag. Trots att det till teknisk spårning inte ansluter sig så stora rättsskyddsproblem som till användningen av övriga tvångsmedel som behandlas i detta kapitel, vore det dock på sin plats att även teknisk spårning regleras i lag.

3.2. Området för användning av de nya tvångsmedlen

3.2.1. Teleavlyssning och teleövervakning

Teleavlyssning innebär, såsom ovan har konstaterats, ett djupt intrång i kommunikationsförtroendet och skyddet för privatliv. För att teleavlyssning skall vara till nytta i en brottsutredning, måste den ske i hemlighet. Detta betyder att de som är föremål för avlyssning inte kan erbjudas samma rättsskyddsgarantier som andra som är föremål för tvångsmedel. Därmed är också förutsättningarna för laglighetsövervakning i efterskott sämre. Det är bl.a. därför viktigt att lagen så noggrant som möjligt definierar området för användning av och förutsättningarna för teleavlyssning.

Teleavlyssning skall kunna användas endast vid förundersökning av grova brott. Brotten skall dessutom vara sådana att övriga undersökningsmetoder inte är tillräckliga och teleavlyssningen är till särskild nytta i utredningen. Erfarenheter i andra länder visar att teleavlyssning är ett särskilt effektivt medel i kampen mot organiserad brottslighet. Detta beror på att brottslingarna måste använda flera moderna telekommunikationsmedel för att uppnå

målen för sin verksamhet, om verksamheten består av flera stadier och samarbete mellan flera delaktiga. Detta gäller särskilt om den brottsliga verksamheten överskrider nationsgränser.

Organiserad brottslighet, ligabrottslighet och motsvarande uttryck är till sitt innehåll otydliga och öppna för tolkning. I det inledande skedet av en förundersökning, i vilket teleavlyssning vanligen används, är ett ligakriterium, t.ex. det att ett brott har begåtts av en medlem i en för brott organiserad grupp (6 kap. 2 § 2 mom. strafflagen), inte någon lämplig förutsättning för teleavlyssning. Ett dylikt kriterium allena uppfyller inte tillräckligt väl det krav på exakthet som ställs på förutsättningarna för teleavlyssning. Ett dylikt ligakriterium kan endast komma i fråga som ett komplement till den förutsättning som gäller brottets svårhet. Om teleavlyssning förutsatte tillstånd av en domstol — på det sätt som föreslås i denna proposition — skulle behandlingen av tillståndsansökan kräva omfattande bevis, inte enbart för brottet utan också för de i brottet delaktiga och samarbetet mellan dem. Detta skulle för-sätta domstolen i en mycket svår ställning.

I vissa länder kopplas förutsättningarna för teleavlyssning samman med brottets svårhet så att man för det brott som undersöks förutsätter ett visst minimi- eller maximistraff. På detta sätt kan teleavlyssningen begränsas endast till grova brott. Däremot begränsar ett sådant kriterium inte teleavlyssning endast till sådana brott vid utredning av vilka teleavlyssning är ett särskilt försvarligt och användbart tvångsmedel. Om förutsättningarna för teleavlyssning kopplas till straffskalan för ett brott, kan det även leda till att straffskalorna i vissa fall fastställs med tanke på förutsättningarna för teleavlyssning, inte i enlighet med brottets svårhetsgrad.

I propositionen föreslås att man i lagen uttömmande räknar upp de grova brott för utredning av vilka tillstånd till teleavlyssning kan beviljas. Erfarenheterna i de övriga nordiska länderna visar att teleavlyssning behövs framför allt vid utredning av grova narkotikabrott. Det beror på att denna form av brottslighet präglas av planmässighet och organisation på flera nivåer med hjälp av vilka narkotika smugglas in i landet för att distribueras vidare. Andra grova brott som präglas av sådana drag är högförräderi, landsförräderi, terrorismbrott och vissa egendomsbrott med

inslag av grovt våld. Uppsåtliga brott mot liv har i Finland däremot sällan någonting gemensamt med organiserad brottslighet. Teleavlyssning kommer endast i undantagsfall i fråga vid utredning av dylika brott. Särskilt antalet tillgreppsbrott är i stor utsträckning beroende av den svarta marknaden för egendom som har åtkommit genom brott. Häleribrottsligheten upprätthåller den övriga egendomsbrottsligheten och försämrar den rätte ägarens möjligheter att återfå sin egendom. Som häleribrott bestraffas också s.k. penningtvätt som vanligen ansluter sig till organiserad narkotikabrottslighet. Därför är det viktigt att polisen kan använda teleavlyssning vid utredning av de grövsta häleribrotten.

Teleövervakning innebär inte ett lika djupt intrång i kommunikationsförtroendet och skyddet för privatliv som teleavlyssning, eftersom teleövervakningen som mest avslöjar kommunikationsparternas identitet o.dyl. men däremot inte innehållet i meddelandet. Därför kan området för användning av teleövervakning vara större än för teleavlyssning. Detta är också orsaken till att området för användning av teleövervakning inte kan definieras med en uttömmande brottsförteckning, eftersom detta vore en lagtekniskt alltför tung lösning. Enligt förslaget kopplas förutsättningarna för teleövervakning till det minimistraff för grova brott som har införts i samband med totalrevideringen av strafflagen. Teleövervakning är tillåtet om det för det brott som undersöks inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader. Teleövervakning kan enligt förslaget dessutom användas vid utredning av narkotikabrott och sådana brott mot automatiska databehandlingssystem som utförs med hjälp av en teleterminal (ett modem som har anslutits till ett allmänt telenät). Exempel på de sistnämnda brotten är olovligt brukande av en dator (28 kap. 7 § strafflagen), företagsspioneri (30 kap. 4 § strafflagen) och datorskadegörelse (35 kap. 1 § 2 mom. strafflagen). Dessa brott kan inbegripa stora ekonomiska värden, och de uppgifter som kan fås genom teleövervakning kan ofta ha en avgörande betydelse för utredningen.

3.2.2. Teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning

Genom teleavlyssning är det möjligt att enbart avlyssna och banda samtal i ett telenät.

Hemlig avlyssning och hemlig observation med hjälp av modern teknik, t.ex. små mikrofoner som har kopplats till en radiosändare eller mikroelektroniska, fjärrstyrda kameror, utgör större hot mot privatlivet än teleavlyssning, särskilt när de riktas mot utrymmen där människor tillbringar sitt familjeliv.

I 11 § regeringsformen konstateras helt kort att finska medborgares hemfrid är okränkbar. Stadgandet definierar inte närmare hemfridskretsen. Det är oklart om hemfriden i regeringsformen är lika omfattande som den som ingår i 24 kap. 1 § strafflagen. Enligt detta stadgande gör sig den skyldig till hemfridsbrott som utan laga skäl, mot den andres vilja, tränger sig in i "hans hemvist, vare sig rum, hus, gård eller fartyg". Tillämpningsområdet för stadgandena om olovlig avlyssning och olovlig observation i 24 kap. 3 b § strafflagen är detsamma som för stadgandet om hemfridsbrott.

Omfattningen av hemfriden i strafflagen har både i den juridiska litteraturen och i rättspraxis lett till tolkningssvårigheter. Särskilt problematiskt är hur stadgandet skall tillämpas i stadsförhållanden på gemensamma inomhus- och utomhusutrymmen i höghus. Det är också oklart i vilken utsträckning hemfriden gäller restauranger.

Begreppet hemfrid i strafflagen har bildats för att tjäna andra syften än att erbjuda skydd mot de hot som den moderna tekniken medför. När straffstadgandena om olovlig avlyssning och observation fogades till strafflagen var det naturligt att koppla tillämpningsområdet till den definition på hemfrid som ingår i paragrafen om hemfridsbrott. Det fanns då ingen möjlighet att på nytt överväga tillämpningsområdet för hemfridsbrott. Det är bl.a. därför inte ändamålsenligt att till denna proposition, som behandlar förundersökningsmyndigheternas observationsbefogenheter, foga en liknande reglering av definitionen på hemfrid som den som ingår i strafflagen. Omfattningen av teknisk avlyssning och optisk övervakning skall avgöras på basis av en konkret intressejämförelse, genom att jämföra behovet av å ena sidan skyddet för hemfrid och privatliv i olika situationer med å andra sidan garanterandet av effektiv brottsutredning.

Utgångspunkten i propositionen är att envar skall kunna tillbringa sitt privatliv i sitt hem utan att behöva frukta hemlig observation. På en allmän plats kan man däremot inte skäligen

kräva samma skydd för privatlivet som i sitt hem, och beteendet måste anpassas därefter. Inte ens hemlig observation av en person som befinner sig på en allmän plats kränker därför privatlivet på samma sätt som observation i hemmet. Enligt förslaget kan teknisk avlyssning och optisk övervakning för det första riktas mot en person som befinner sig på en allmän plats. För det andra kan dylik observation riktas mot den som misstänks för brott när han vistas i ett hotellrum eller i andra motsvarande utrymmen, trots att sådana utrymmen omfattas av hemfriden. Hotellrum och andra motsvarande utrymmen kan inte anses höra till det centrala området för hemfriden. Brottsutredningen kan bli mindre effektiv om inte också samtal i hotellrum kan avlyssnas. Avlyssningsapparater får dock inte placeras i det rum där den misstänkte vistas, eftersom detta i allmänhet förutsätter intrång i ett utrymme som omfattas av hemfriden. Avlyssningen kan enligt förslaget företas endast t.ex. från det intilliggande rummet eller från andra sidan gatan med hjälp av en avlyssningsapparat som riktas mot fönstret.

Eftersom teknisk avlyssning inte får riktas mot en som misstänks för brott när han vistas i sitt hem, som kan anses utgöra kärnan i hemfriden, kan förutsättningarna för teknisk avlyssning vara lindrigare än för teleavlyssning. Enligt förslaget kan avlyssning komma i fråga under samma förutsättningar som teleövervakning, dvs. om det för brottet inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader.

Olovlig observation med hjälp av en teknisk anordning av ett ställe eller ett område som omfattas av hemfriden kriminaliseras lika strängt som olovlig avlyssning. Detta är motiverat, eftersom det inte finns någon väsentlig skillnad med tanke på skyddet för privatliv mellan olovlig observation och olovlig avlyssning av hemfridskretsen, särskilt hemmet. På allmänna platser är situationen en annan. Människor som befinner sig på en allmän plats kan ständigt iaktas av andra, och de tvingas därför beakta att medmänniskorna när som helst kan iaktta just dem. När optisk övervakning riktas mot personer som befinner sig på en allmän plats, kan den tillåtas i en större utsträckning än avlyssning med hjälp av tekniska apparater. Optisk övervakning kan företas om brottet kan åtföljas av ett fängelsestraff i mer än sex månader. Gränsen är alltså densamma som t.ex. för husrannsakan.

Teknisk spårning tillåts enligt förslaget vid utredning av brott på samma grunder som optisk övervakning.

3.3. Rättsskyddsgarantier

Typiskt för de tvångsmedel som behandlas i denna proposition är att den som är föremål för tvångsmedel inte får vara medveten om att de används. Beslut om användning av tvångsmedel måste göras i hemlighet inte bara för det egentliga objektet utan också för allmänheten. Förundersökningsmyndigheten kan enligt förslaget inte självständigt besluta om användning av tvångsmedel. Beslutsmakten tillkommer enligt förslaget en domstol.

Det är alltid en domstol som skall besluta om teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning. Förundersökningsmyndigheterna föreslås kunna besluta om optisk övervakning, som enligt förslaget inte kan riktas mot kärnan i hemfriden, och teknisk spårning på samma sätt som nu. För att prövningen skall bli tillräckligt mångsidig tillkommer beslutsmakten vid optisk övervakning inte förundersökningsledaren, i praktiken vanligen en kommissarie, utan chefen för polisdistriktet eller chefen eller biträdande chefen för polisens riksomfattande enhet, dvs. centralkriminalpolisen eller skyddspolisen.

Till rättsskyddsgarantierna hör också att avlyssningen eller observationen inte får fortgå särskilt länge med stöd av ett och samma beslut. Enligt förslaget gäller domstolens beslut om teleavlyssning, teleövervakning eller teknisk avlyssning liksom också polismyndighetens beslut om optisk övervakning högst en månad åt gången. Ett beslut om teknisk spårning kan på grund av själva observationsmetodens karaktär inte begränsas så exakt till sin giltighetstid.

Eftersom beslut om de nu föreslagna tvångsmedlen fattas i hemlighet för den som är föremål för tvångsmedel, skall han i efterskott underrättas om åtgärden. På detta sätt kan den för brott misstänkte som har utsatts för hemlig observation bedöma om åtgärden är laglig. Vanligen sker detta när förundersökningen avslutas och den misstänkte underrättas om det material som har samlats in vid undersökningen. Om underrättandet kan skada utredningen, kan beslut fattas att den som har varit föremål

för observation skall underrättas senare eller inte alls. Ett sådant beslut fattas alltid av en domstol.

Eftersom den misstänkte inte kan höras i domstol när beslut fattas om tillstånd till teleavlyssning eller annan observation utan att åtgärden därmed skulle förlora sin betydelse, kan man överväga ett sådant förfarande i vilket domstolen ex officio förordnar en advokat till ett slags god man som övervakar den misstänktes intressen. Man kunde då anse att behandlingen grundar sig på ett slags tvåpartsförhållande såsom t.ex. vid domstolsbehandlingen av ett häkttningsärende. Av ärendets natur följer dock att den gode mannen vore helt beroende av det material som förundersökningsledaren framlägger för domstolen. Han skulle också sakna möjligheter att framlägga motbevisning. Ett dylikt system förbättrar alltså inte i praktiken domstolens möjligheter att beakta den misstänktes intressen. Den advokat som fungerar som god man vore ett slags "rättsskyddsgisslan". På dessa grunder anser man inte att det är motiverat att föreslå ett sådant system.

3.4. Avlyssningsförbud

Den gällande bevisningslagstiftningen bygger centralt på principen om fri bevisföring och -värdering. Enligt 17 kap. 2 § rättegångsbalken skall rätten efter samvetsgrann prövning av alla omständigheter som förekommit avgöra vad som skall anses vara sant i målet. Från principen om fri bevisföring finns det vissa undantag, bl.a. för att garantera skyddet för statens intressen och för privatlivet.

Bevisningsförbuden har sina motsvarigheter i förbuden att beslagta handlingar. På detta sätt garanteras att bevisningsförbud inte kan kringgå genom att en handling beslagtas. Teleavlyssning och teknisk avlyssning får inte heller leda till att gällande bevisningsförbud i en rättegång förlorar sin betydelse. För teleövervakning, optisk övervakning och teknisk spårning har bevisningsförbuden ingen praktisk betydelse, eftersom de inte ger uppgifter om innehållet i ett samtal eller någon annan form av kommunikation.

I 17 kap. 23 § rättegångsbalken stadgas om vittnes *tystnadsplikt*. I 1 mom. 1 punkten stadgas om tystnadsplikt för tjänstemän, i 2 punkten om tystnadsplikt beträffande stats-hemligheter, i 3 punkten om tystnadsplikt för

läkare, apotekare, barnmorskor och deras biträden och i 4 punkten om tystnadsplikt för ombud eller rättegångsbiträden. Av dessa gäller endast tystnadsplikten i 2 punkten alla. De övriga punkterna gäller endast de särskilt omnämnda. Däremot är alla andra skyldiga att vittna om en dylik omständighet som de t.ex. av en slump har fått vetskap om. Tystnadsplikten för läkare, apotekare, barnmorskor och deras biträden samt övriga medhjälpare, dock inte den åtalades rättegångsbiträde, är inte ovillkorlig. Tystnadsplikten viker förutom med patientens eller huvudmannens samtycke även i en rättegång i vilken åtalet gäller ett brott för vilket maximistrafet är fängelse i minst sex år. Tystnadsplikten för den åtalades rättegångsbiträde viker däremot endast med huvudmannens samtycke. I 5 kap. 2 § (1054/93) kyrkolagen och 43 § lagen om ortodoxa kyrkosamfundet (521/69) stadgas om prästers tystnadsplikt.

De ovan redogjorda bevisningsförbuden har med vissa preciseringar sina motsvarigheter i förundersökningslagens bevisningsförbud och i tvångsmedelslagens beslagsförbud.

Stadganden om ett vittnes *rätt att vägra vittna* ingår i 17 kap. 20 och 24 §§ rättegångsbalken. Det förstnämnda stadgandet gäller en närståendes rätt att vägra vittna och det sistnämnda stadgandet affärs- och yrkeshemlighet och s.k. källskydd. Ett vittne får vägra att avge utsaga varigenom en affärs- eller yrkeshemlighet skulle uppenbaras, om inte en synnerlig anledning förekommer att vittnet hörs därom. Källskyddet innebär att en som arbetar för massmedia får vägra att avslöja sin källa. Rätt att vägra vittna som grundar sig på källskydd kan brytas i en rättegång om åtalet gäller ett brott för vilket maximistrafet är fängelse i minst sex år eller ett brott mot tystnadsplikt för vilket straff särskilt föreskrivs.

Beslagsförbudet som gäller en närståendes rätt att vägra vittna utsträcker sig endast till en handling mellan den som misstänks för brott och den närstående och som innehas av någon av dem. Beslagsförbudet viker dock om maximistrafet för det brott som undersöks är fängelse i minst sex år. Också beslagsförbud som grundar sig på källskydd och alltså gäller endast en handling som den som har rätt att vägra vittna innehar viker om åtalet gäller ett brott för vilket maximistrafet är fängelse i minst sex år. Ett beslagsförbud som gäller affärs- eller yrkeshemlighet ingår inte i lagen.

Enligt 17 kap. 22 § rättegångsbalken får

republikens president inte kallas att vittna.

Finland har år 1970 ratificerat Wienkonventionen år 1961 om diplomatiska förbindelser (FördrS 4/70). En diplomat som avses i konventionen åtnjuter diplomatisk immunitet på det sätt som närmare framgår av konventionen. Immuniteten inbegriper bl.a. att en diplomat inte är skyldig att uppträda som vittne (art. 31 stycke 2).

I det följande utreds i vilken utsträckning de ovan redogjorda bevisningsförbud förutsätter att motsvarande avlyssningsförbud fogas till lagen. För personer som åtnjuter diplomatisk immunitet är det dock frågan om i vilken utsträckning Finlands internationella förpliktelser begränsar användningen av teleavlyssning och teknisk avlyssning.

I 17 kap. rättegångsbalken finns inte några stadganden enligt vilka en tjänstemans sekretessplikt kunde brytas. I rättslitteraturen har man hävdat att en högre myndighet eller tjänstemannens överordnade kunde befria en tjänsteman från tystnadsplikt, varvid tjänstemannen är skyldig att vittna. Denna ståndpunkt kan dock ifrågasättas. Vanligen torde det vara så att sekretessplikten är bindande också för högre myndigheter och tjänstemannens överordnade, och då vore det knappast möjligt för de sist nämnda att befria en lägre tjänsteman från sekretessplikt. Ståndpunkten torde stämma endast beträffande uppgifter i icke-offentliga handlingar som en myndighet kan besluta att offentliggöra.

En tjänstemans tystnadsplikt regleras för olika tjänstemäns del i flertalet speciallagar. Pliktens innehåll och omfattning är ofta mycket öppen för tolkning. I en del av stadgandena upphävs sekretessplikten endast med den ifrågavarande personens samtycke. I vissa stadganden har en tjänsteman rätt att under vissa i lag nämnda förutsättningar överlämna sekretessbelagda uppgifter till polisen, i vissa andra nämns ingenting om några förutsättningar (vilket inte nödvändigtvis medför att prövningen är helt fri). I vissa lagar motsvaras en myndighets rätt att lämna uppgifter av en annan myndighets rätt att få uppgifter, medan vissa andra lagar inte nämner rätten att få uppgifter. I vissa stadganden utgör en privatpersons skydd för privatlivet eller personliga uppgifter grunden för tystnadsplikt, i andra stadganden kan grunden vara tämligen ovidkommande för individen. Därför är det inte möjligt att ge ett entydigt svar på frågan vilket förhållande är

mellan en tjänstemans sekretessplikt och hans skyldighet eller rätt att vittna enligt gällande lag.

Av ovan nämnda orsaker verkar det som om det inte vore möjligt att till lagen foga ett allmänt avlyssningsförbud som skulle motsvara en tjänstemans bevisningsförbud i 17 kap. 23 § 1 mom. rättegångsbalken och som samtidigt skulle fungera i praktiken och vara förnuftigt. Man kunde högst tänka sig ett på något sätt kvalificerat eller begränsat avlyssningsförbud som ansluter sig till en tjänstemans sekretessplikt. Härvid uppkommer närmast två alternativ: 1) ett totalt förbud att avlyssna vissa samtal eller diskussioner, och 2) en koppling mellan avlyssningsrätten och straffskalan för det undersökta brottet. Det sist nämnda alternativet är dock inte något begränsande alternativ i varje fall vad gäller teleavlyssning, om avlyssning överhuvudtaget tillåts endast vid undersökning av mycket grova brott. Det först nämnda alternativet förutsätter å sin sida en noggrann kartläggning av stadgandena om tystnadsplikt på olika ställen i lagstiftningen för att man skall kunna finna sådana som eventuellt förtjänar särskild immunitet, t.ex. sådana som kan jämföras med den tystnadsplikt som har ålagts den åtalades rättegångsbiträde.

Det bevisningsförbud som gäller *statshemligheter* och som enligt lag är undantagslöst torde i praktiken ha en tämligen ringa betydelse. Det kunde komma i fråga närmast i rättegångar som gäller landsförräderi och som i regel behandlas inom stängda dörrar. Ett bevisningsförbud skulle knappast ens i sådana rättegångar ha någon praktisk betydelse, eftersom landsförräderimål uttryckligen handlar om att någon har skaffat fram eller förmedlat statshemligheter och behandlingen av åtalet uttryckligen förutsätter bevisning om statshemligheter.

I fall som gäller statshemligheter skulle ett avlyssningsförbud knappast ha någon praktisk betydelse, eftersom dylika telefonsamtal vanligen förs mellan brottskumpanerna. I övriga fall är förekomsten av sådana uppgifter i den misstänktes telefonsamtal som omfattas av ett eventuellt förbud så oförutsebar och slumpmässig att ett avlyssningsförbud inte skulle fungera i praktiken. Man kunde högst föreställa sig ett slags nyttjandeförbud, men också det känns onödigt eftersom en polis som får vetskap om en statshemlighet har tystnadsplikt å tjänstens vägnar.

Bevisningsförbud som ansluter sig till tystnadsplikten eller rätten att vägra vittna för *läkare, apotekare och barnmorskor* samt *rättegångsbiträden, närstående och redaktörer* skyddar inte någon viss förtrolig uppgift i sig. En annan person än de ovan nämnda har inte tystnadsplikt eller ens rätt att vägra vittna vad gäller sådana uppgifter. Ett eventuellt avlyssningsförbud skall således begränsas till telefon- och andra samtal mellan den misstänkte och ovan nämnda personer. Bevisningsförbudet och ett eventuellt avlyssningsförbud kan dock inte vara lika omfattande. Den ifrågavarande tystnadsplikten eller rätten att vägra vittna gäller nämligen inte — med undantag av närstående — all kommunikation mellan den åtalade och nämnda personer utan endast "vad till följd av sakens natur bör hemlighållas", "vad huvudman anförtrott honom för målets utförande" och nyhetskällan. Ett avlyssningsförbud måste dock av praktiska skäl innefatta samtliga samtal mellan den misstänkte och ovan nämnda personer.

Den tystnadsplikt och rätt att vägra vittna som nu behandlas kan i en rättegång — för andra än den åtalades rättegångsbiträde och en närstående — brytas om maximistrafet för brottet är fängelse i minst sex år. Trots att en närstående inte kan avfordras vittnesmål mot sin vilja, kan ett skriftligt meddelande mellan den misstänkte och en närstående beslagas om straffet för det brott som undersöks är fängelse i minst sex år. För att ett vittnes tystnadsplikt eller rätt att vägra vittna skall kunna tryggas måste således ett uttryckligt avlyssningsförbud gälla endast i sådana fall i vilka maximistrafet för det brott som undersöks är lindrigare än fängelse i minst sex år.

Enligt 5 kap. 2 § kyrkolagen har *en präst* som vittne ovillkorlig tystnadsplikt om det som har anförtrotts honom i enskilt skriftermål eller eljest vid själavård. Tystnadsplikten för en ortodox präst gäller det som har anförtrotts honom vid en syndabekännelse eller annars vid själavård. Ett bevisningsförbud som grundar sig på tystnadsplikt kan inte brytas i en rättegång.

I Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser ingår inga uttryckliga förbud mot telefonavlyssning eller hemlig teknisk avlyssning av *en person som åtnjuter diplomatisk immunitet*. Däremot ingår det i konventionen förbud mot bl.a. rannsakan av en diplomatisk beskicknings utrymmen och fordon (art. 22

punkt 3) och bestämmelser som anger att en beskicknings eller en diplomatisk representants korrespondens är okränkbar (art. 27 punkt 2 och art. 30 punkt 2). Den straffrättsliga immuniteten anses dock även medföra att en diplomat överhuvudtaget inte kan underkastas straffprocessuella tvångsmedel. Därmed torde det vara så att om en person som åtnjuter diplomatisk immunitet misstänks för ett brott (t.ex. spioneri), utesluter immuniteten inte enbart anhållande och häktning utan också telefonavlyssning och teknisk avlyssning.

På ovan nämnda grunder är det klart att man till lagen bör foga ett uttryckligt förbud mot att i hemlighet avlyssna samtal mellan den misstänkte och hans rättegångsbiträde samt den misstänkte och en präst som avses i 17 kap. 23 § 2 mom. rättegångsbalken. Vad gäller de övriga tystnadspliktiga och de som har rätt att vägra vittna i enlighet med 17 kap. rättegångsbalken är ett eventuellt avlyssningsförbud beroende på tillämpningsområdet för teleavlyssning och teknisk avlyssning. Enligt lagförslaget kan teleavlyssning endast företas vid utredning av sådana brott för vilka maximistrafet är fängelse i minst sex år. Ett avlyssningsförbud behövs inte nödvändigtvis enbart för bevisningsförbudens skull, eftersom bevisningsförbudet i dessa fall kan brytas i en rättegång. Teknisk avlyssning kan enligt förslaget däremot företas också vid utredning av sådana brott för vilka maximistrafet är lindrigare än det ovan nämnda. Till denna del behövs ett uttryckligt avlyssningsförbud för att bevisningsförbuden skall kunna beaktas. Praktisk betydelse har detta avlyssningsförbud närmast för källskyddet.

Teleavlyssning eller hemlig teknisk avlyssning får inte riktas mot personer som åtnjuter diplomatisk immunitet. Det finns dock inga skäl att foga ett uttryckligt förbud till lagen, eftersom något motsvarande förbud för närvarande inte heller ingår i tvångsmedelslagen.

3.5. S.k. överskottsinformation och nyttjande-förbud

Hemliga avlyssningsmedel och andra observationsmedel får enligt förslaget användas vid undersökning endast när en viss person misstänks för ett visst brott. Brottet och den misstänkte skall individualiseras i tillståndet. Endast sådana uppgifter som är betydelsefulla

för utredningen av det brott som nämns i tillståndet får inhämtas. I praktiken går det dock inte att undvika att också sådan information inflyter som inte hör samman med det brott som undersöks. Uppgifterna kan gälla utomstående, t.ex. den för brott misstänktes familjemedlemmar när de samtalar med bekanta, eller andra brott än det som undersöks. Den för brott misstänktes telefonsamtal kan avslöja att han har gjort sig skyldig också till andra brott. Under samtalets gång kan det komma fram att också den andra samtalsparten har gjort sig skyldig till brott som inte har kommit polisen till kännedom.

Problemet med denna överskottsinformation ansluter sig närmast till teleavlyssning och teknisk avlyssning. Eftersom teleövervakning och teknisk spårning inte ger uppgifter om innehållet i förtroliga samtal, är det inte möjligt att skilja mellan information om det brott som undersöks och överskottsinformation. Detsamma gäller i stor utsträckning också optisk övervakning, som enligt förslaget inte får riktas mot det centrala området för hemfriden.

Polisen kan inte ha behov av att använda sådana uppgifter om utomstående eller den för brott misstänkte som inte ansluter sig till något brott. Därför får sådana uppgifter inte heller införas i polisens register. Det är däremot svårare att förhålla sig till sådana uppgifter som ansluter sig till något annat brott än det som undersöks och som av en slump kommer polisen till kännedom i samband med telefonavlyssning eller hemlig teknisk avlyssning. Det kan vara fråga om den undersöktes eller någon annans handlande. En dylik uppgift är överskottsinformation såtillvida att avlyssningstillstånd inte har beviljats för att inhämta den. Det är också möjligt att brottet aldrig skulle uppdagas utan domstolens avlyssningstillstånd. Brottet kan dessutom vara sådant att avlyssningstillstånd enligt lag inte kan beviljas för utredning av det.

Om överskottsinformationen gäller ett sådant brott för utredning av vilket avlyssningstillstånd överhuvudtaget inte kan beviljas, kan man påstå att det vore inkonsekvent och i princip fel av polisen att utnyttja informationen vid utredningen av brottet. Enligt detta sätt att resonera kan informationen utnyttjas endast om brottet är så grovt att det är möjligt att få avlyssningstillstånd för utredning av det. För information om andra brott bör då ett uttryckligt nyttjandeförbud ingå i lagen.

Mot denna ståndpunkt kan argument framläggas. Det är svårt att se varför man borde förhålla sig annorlunda till överskottsinformation som har inkommit genom telefonavlyssning eller teknisk avlyssning än till information som inflyter vid användning av de nuvarande tvångsmedlen om något annat brott än det på basis av vilket tvångsmedel har vidtagits. Lagstiftningen begränsar inte polisens rätt att utnyttja sådan överskottsinformation eller överhuvudtaget sådan information om ett brott som av en slump har kommit polisen till kännedom. Dessutom vore det i praktiken orealistiskt att förbjuda polisen att utnyttja sådana uppgifter som de redan innehar. I praktiken vore det omöjligt att övervaka iakttagandet av ett sådant förbud.

Sålunda kan man inte betrakta det som förnuftigt att förbjuda polisen att utnyttja överskottsinformation som har influtit i form av tips eller annars genom teleavlyssning eller teknisk avlyssning vid en brottsutredning. Trots att ett förbud av det slag som nämns ovan vore opraktiskt finns det dock inga hinder för att enbart förbjuda att överskottsinformation används i rättegångar. Det är dock svårt att förstå att en person som har gjort sig skyldig till ett brott skulle ha en skyddsvärd rätt till skydd mot åtal och rättegång enkom på den grunden att bevisen har influtit såsom en biprodukt till ett lagligt använt tvångsmedel. Dessutom är det skäl att minnas att en av de grundläggande principerna för vår bevisningsrätt är principen om fri bevisföring och -värdering. Ett förbud skulle innebära ett ogrundat undantag från denna princip som i vårt rätttegångssystem allmänt betraktas som den bästa garantin för att sanningen uppdagas i en rättegång. Det är en annan sak att ett förbud knappast skulle ha någon stor praktisk betydelse, eftersom en uppgift som har inkommit genom telefonavlyssning och teknisk avlyssning i huvudsak kommer att användas som grund för den fortsatta förundersökningen och inhämtandet av tilläggsbevis.

På ovan nämnda grunder föreslås inte att ett förbud mot utnyttjande av överskottsinformation skall fogas till lagen. Personregisterlagstiftningens datasekretessprinciper förutsätter dock att polisens rätt att införa överskottsinformation i sina register begränsas. Polisen kan inte, såsom ovan har konstateras, ha något godtagbart behov av att registrera uppgifter om utomstående som inte ansluter sig till något

brott och som har influtit i samband med t.ex. telefonavlyssning. Principen i personregisterlagstiftningen är att registrering av personuppgifter kan tillåtas endast om det mellan den person som skall registreras och den registeransvarige råder ett sakligt förhållande, om inte registret skall föras till följd av ett åliggande som den registeransvarige har enligt lag eller förordning eller föreskrift som meddelats med stöd därav. Eftersom polisen har till uppgift att förebygga och utreda brott, behöver inte sådan information som inte ansluter sig till något brott registreras.

Datasekretesslagstiftningen, som här närmast gäller utnyttjandet av information, grundar sig på principen om ändamålsbundenhet. Uppgifter i ett personregister får användas endast för det ändamål som har angetts innan uppgifterna börjar inhämtas. Polisens tillstånd till teleavlyssning eller teknisk avlyssning har domstolen beviljat för endast ett ändamål, nämligen för att utreda det brott som nämns i tillståndet. Principen om ändamålsbundenhet innebär då att den information som inhämtas genom avlyssning får utnyttjas endast vid utredning av det brott som nämns i tillståndet. Uppgifter som saknar betydelse för utredningen av brottet, t.ex. uppgifter om andra brott, får inte utnyttjas överhuvudtaget. Ett nyttjandeförbud skulle dock vara orealistiskt och främmande för det verkliga livet. Principen om ändamålsbundenhet kunde däremot beaktas så att sådan information som gäller andra brott än det som avlyssningstillståndet gäller inte får lagras i polisens register.

Det är dock inte möjligt att obetingat vidmakthålla den ovan nämnda utgångspunkten. Om överskottsinformationen gäller ett så grovt brott att tillstånd till teleavlyssning eller teknisk avlyssning kan beviljas för utredning av det, finns det inga principiella hinder för att sådan information får lagras i polisens register. Ett annat tillräckligt starkt skäl att avvika från principen om ändamålsbundenhet är att informationen behövs för att förhindra ett allvarligt brott. Dylik överskottsinformation som har inkommit genom teleavlyssning eller teknisk avlyssning kan lagras i polisens register. Annan överskottsinformation som har upptagits skall däremot förstöras.

4. Propositionens verkningar

För att teleavlyssning skall kunna genomfö-

ras i praktiken måste polisen ha beredskap till det. Införandet av de föreslagna stadgandena om teleövervakning och teknisk observation medför inte några betydande tilläggsutgifter. Teknisk avlyssning, teknisk observation övervakning och teknisk spårning kan företas med polisens befintliga anordningar, varvid tilläggsutgifter närmast uppkommer till följd av den normala materielutvecklingen.

För att beredskap till teleavlyssning skall kunna upprättas, måste man reservera nödvändiga transmissionsledningar för överföring av telemeddelandet från den närmaste centralen till ett avlyssningsrum i polisens utrymmen. Dessutom behövs vissa kopplingsanordningar. Polisen behöver också apparatur för att uppta och behandla de avlyssnade telemeddelandena. Utgifterna för transmissionsledningar, kopplingsanordningar och annan utrustning kan beräknas uppgå till 2—3 miljoner mk. Detta är en engångsutgift. Avlyssningsrum kan reserveras i polisens fastigheter som är under konstruktion utan att detta medför några nämnbara merkostnader.

Digitaliseringen av centralerna för teletrafiken kan å ena sida anses underlätta det tekniska genomförandet av teleavlyssning och å andra sidan ställa nya krav på teleavlyssningsberedskapen. Digitaliseringen gör det möjligt att bl.a. sköta avlyssningskopplingen programmsigt och effektivare spåra telekontakter i radio-telefontrafiken och i situationer där samtal som inkommer till den teleanslutning som avlyssnas överförs till en annan teleanslutning. För att man på förhand skall kunna försäkra sig om en effektiv avlyssningsberedskap, skall de program som skaffas och förnyas i digitalcentralerna uppfylla vissa krav. Finansieringen av grundläggande system som behövs vid teleavlyssning i digitalmiljö, t.ex. tilläggsprogram, skall avgöras skilt.

De kopplingar som skall göras med stöd av en domstols beslut om teleavlyssning utförs på begäran av polisen av teleinrättningen eller innehavaren av det separata nätet i fråga. De kostnader som teleinrättningen åsamkas ersätts med statens medel. Även de kostnader som orsakas av överföringen av det avlyssnade telemeddelandet till avlyssningsrummet måste ersättas med statens medel. Dessa kostnader motsvarar den vanliga telefontaxan. Avlyssningskopplingarna och överföringen av telemeddelanden orsakar kostnader på uppskattningsvis en miljon mark årligen.

Polisens personal måste utbildas för teleavlyssning. Den personal som behövs kan reserveras av polisens nuvarande personal. Teleavlyssningen förutsätter en arbetsinsats på uppskattningsvis 5 — 10 årsverken. Dessutom behövs i viss mån personalresurser för behandling och bevarande av materialet och för översättning. När samtal på sällsynta språk avlyssnas måste översättningstjänsterna köpas.

De föreslagna observationsmetoderna effektiviserar användningen av polisens resurser så att åtgärderna i ett tidigare skede kan inriktas på det väsentligaste i det brottmål som utreds. På detta sätt minskar antalet åtgärder som är onödiga med tanke på slutresultatet. Med hjälp av de nya tvångsmedlen kommer man bättre åt ledare för omfattande och organiserade brottsbärver. Samtidigt förbättras möjligheterna att döma den ekonomiska vinningen av brott förverkad.

Man kan uppskatta att domstolarna årligen kommer att behandla ca 150 ärenden som gäller teleavlyssning, teleövervakning eller teknisk avlyssning. De koncentreras till tingsrätterna i huvudstadsregionen och vissa andra större städer och kan handläggas utan tillskott till personalen.

5. Beredningen av propositionen

Vid justitieministeriet färdigställdes år 1973 ett förslag till förundersökning, försvar och tvångsmedel i brottmål (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikationer 3/1973). I 5 kap. i den föreslagna lagen om tvångsmedel i brottmål ingick ett särskilt avsnitt om avlyssning och observation med bl.a. ett stadgande om polisens rätt att avlyssna den för brott misstänktes telefonsamtal i vissa fall. Denna åtgärd skulle ha förutsatt tillstånd av en domstol. Tillståndet skulle ha gällt utredning av endast de allra viktigaste brotten. Ett tillstånd skulle ha förutsatt att telefonavlyssningen ansågs vara väsentlig för utredningen av brottet. Dessutom föreslogs till lagen ett stadgande om avlyssning och observation med hjälp av tekniska anordningar. Dessa åtgärder skulle ha kunnat vidtas vid utredning av brott för vilka minimistraflet var fängelse i två år och grova narkotikabrott.

I förundersökningsarbetsgruppens förslag, som blev färdigt år 1980 (justitieministeriets lagberedningsavdelnings publikationer 16/

1980), ingick ett stadgande om observation. Det gällde situationer i vilka den för brott misstänktes område som skyddas av hemfriden kunde observeras och fotograferas med tekniska anordningar utan att man placerade dessa anordningar på området eller trängde sig in i bostaden. Observation skulle ha kommit i fråga med förundersökningsledarens eller åklagarens tillstånd vid utredning av ett brott för vilket maximistraflet var fängelse. Vid beredningen av förslaget övervägde man också att foga ett stadgande om telefonavlyssning till lagen, men man ansåg dock att frågan krävde tilläggsutredningar. Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förundersökning och tvångsmedel i brottmål (RP 14/1985 rd) innehöll inga stadganden om telefonavlyssning eller observation.

I den parlamentariska poliskommitténs betänkande (1986:16) ingick ett förslag till temporär lag om skydd för kommunikation och privatliv. Enligt den föreslagna lagen hade polisen rätt att med tillstånd av en domstol företa avlyssning och observation i den utsträckning det var nödvändigt och ägnat att väsentligen främja förebyggandet eller utredningen av ett brott. Tillstånd kunde beviljas om det gällde ett brott för vilket det inte föreskrevs ett lindrigare straff än fängelse i två år eller ett grovt narkotikabrott eller ett brott som klassificeras som s.k. terrorism.

Justitieministeriet tillsatte den 27 mars 1992 en arbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag i form av en regeringsproposition om polisens rätt att med hjälp av en teknisk anordning företa telefonavlyssning och telefonövervakning samt annan hemlig observation av den för brott misstänkte. I sitt betänkande den 31 mars 1993 föreslog arbetsgruppen att teleavlyssning kan företas vid utredning av ett brott för vilket det inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i två år eller försök till ett sådant brott eller om det är frågan om en annan gärning som bestraffas såsom landsförräderi eller tagande av gisslan, grov utpressning, yrkesmässigt häleri, grovt ocker, grovt narkotikabrott eller straffbart försök till dessa brott.

Teleövervakning kan enligt arbetsgruppens förslag företas vid förundersökning av ett brott för vilket det inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader och av vissa andra brott som särskilt nämns.

Teknisk observation, med vilket arbetsgrup-

pen avsåg både teknisk avlyssning och optisk övervakning, kan enligt förslaget företas vid förundersökning av ett brott för vilket det föreskrivs ett strängare straff än fängelse i sex månader. Teknisk observation kan enligt förslaget inte riktas mot en privat bostad eller en person som befinner sig i en privat bostad.

Ovan nämnda tvångsmedel kan enligt arbetsgruppens förslag användas endast med tillstånd av en domstol. Teknisk observation kan dock företas i fyra dygn med stöd av ett beslut av den anhållningsberättigade tjänstemannen.

Utlåtanden om betänkandet begärdes av 29 myndigheter och organisationer. Utlåtanden gavs av inrikesministeriet (vilket åtföljdes av utlåtanden av centralkriminalpolisen, skyddspolisen, Helsingfors stads polisinspektion, polisinspektionen, länsstyrelserna i Nylands och Uleåborgs län samt Poliisjärjestöjen Liitto ry), datambudsmannen, Åbo hovrätt, häradsdomaren vid Esbo domsaga, Helsingfors rådstuvurätt, Uleåborgs rådstuvurätt, Tammerfors rådstuvurätt, Åbo rådstuvurätt, Helsingfors I stadsfiskal, Kotkas I stadsfiskal, Helsingfors telefonförening, Post- och televerket, Puhelinlaitosten Liitto ry, Teleförvaltningscentralen, Tingsrättsdomarna rf, Suomalainen Lakimiesyhdistys ry, Finlands Advokatförbund, Suomen Demokraattiset Lakimiehet — Finlands Demokratiska Jurister ry, Suomen kaupunkivisaaliyhdistys ry, Suomen Lakimiesliitto — Finlands Juristförbund ry, Suomen nimismiesyhdistys ry och Jurister För De Mänskliga Rättigheterna rf.

Flertalet av utlåtandena understödde införandet av de föreslagna tvångsmedlen. De som motsatte sig de nya tvångsmedlen, närmast teleavlyssning, var Post- och televerket, Teleförvaltningscentralen, Helsingfors telefonförening rf, Puhelinlaitosten Liitto ry, Finlands Advokatförbund, Suomen Demokraattiset Lakimiehet — Finlands Demokratiska Jurister ry och Jurister För De Mänskliga Rättigheterna rf. Datasekretessombudsmannen och Suomalainen Lakimiesyhdistys ry förhöll sig reserverat till de föreslagna tvångsmedlen. Också i de utlåtanden som understödde införandet av de föreslagna tvångsmedlen uttrycktes olika uppfattningar om arbetsgruppens enskilda förslag. Justitieministeriets lagberedningsavdelning har sammanställt ett opublicerat sammandrag av utlåtandena.

Denna proposition grundar sig på arbetsgruppens betänkande av år 1993 och har

beretts som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. I beredningen har inrikesministeriets polisavdelning och centralkriminalpolisen deltagit.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. Samband med andra propositioner

I regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av strafflagen och vissa andra lagar, vilka hör till det andra skedet i totalrevideringen av strafflagstiftningen föreslås bl.a. en ändring av straffstadgandena om lands- och högförräderi. Om lagstiftningen om teleavlyssning träder i kraft före nämnda revidering, förutsätter de nya stadgandena om lands- och högförräderi att förutsättningarna för teleavlyssning justeras i enlighet med dem.

Det är inte ändamålsenligt att i denna proposition utreda behovet av teleavlyssning vid utredning av brott mot frihet i 25 kap. strafflagen och av brott som innebär allmän fara i 34 kap. strafflagen, eftersom stadgandena i fråga är föråldrade både till innehållet och formuleringen. Dessa stadganden föreslås i ovan nämnda strafflagsproposition genomgå en revidering. Efter att de nya straffstadgandena har trätt i kraft är avsikten att reda ut i vilken utsträckning teleavlyssning skall tillåtas vid utredning av brott mot frihet och brott som innebär allmän fara.

Till 5 a kap. 14 § tvångsmedelslagen fogas enligt förslaget ett stadgande om teleinrättningens rätt att få ersättning för de kostnader som har uppstått när den har biträtt en förundersökningsmyndighet. I förslaget till ny polislag stadgas om ersättning av skador som har uppkommit i samband med verkställigheten av teleavlyssning och andra tvångsmedel.

Informationsteknologin utvecklas snabbt. Teletrafiksystem som är oberoende av nationsgränser, såsom GSM-telefonsystemet, och olika krypteringsanläggningar tas i bruk i allt större utsträckning. De krav som denna utveckling ställer på tele- och teleavlyssningslagstiftningen utreds bl.a. inom det s.k. Trevisamarbetet i Europeiska Unionen. Även Europarådet har tillsatt en expertkommitté för att bl.a. utreda vilka krav den moderna informationstekniken ställer på ändring av lagstiftningen om straffprocessuella tvångsmedel (Committee of Experts on Criminal Procedural Law

Problems connected with Information Technology). Det internationella samarbetet inom brottsbekämpningen förutsätter att teleoperatörerna redan när telenät byggs förpliktas att beakta de krav som verkställighet av teleavlyssning ställer på telenäten. De lagstiftningsändringar som behövs för att det internationella samarbetet skall förstärkas och som beror på informationsteknologins utveckling har inte kunnat beredas i samband med denna proposition, utan de skall vid behov utredas skilt.

6.2. Förpliktelser enligt internationella konventioner

Finland anslöt sig år 1976 till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och år 1990 till Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Enligt artikel 17 stycke 1 i den förstnämnda konventionen får godtyckliga eller olagliga intrång inte göras i någons privatliv, familj, hem eller korrespondens. Inte heller får sådana angrepp göras som kränker någons heder och rykte. Envar har enligt stycke 2 rätt till skydd av lagen mot sådana intrång eller angrepp.

Enligt artikel 8 stycke 1 i Europarådets konvention om mänskliga rättigheter har envar

rätt att åtnjuta respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Myndigheterna får enligt stycke 2 inte ingripa i utövandet av denna rätt, utom då lagen tillåter det. En sådan åtgärd skall vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för den nationella och allmänna säkerheten eller för landets ekonomiska välfärd eller för att förhindra oordning och brottslighet eller för att skydda hälsan eller moralen eller för att trygga andra människors rättigheter och friheter.

Europarådets människorättsdomstol har vederligen inte tagit ställning till frågan om polisens rätt att vid förundersökning av brott företa hemlig teknisk avlyssning eller övervakning. Besvär över telefonavlyssning har domstolen avgjort i fallen *Klass m.fl. v. Förbundsrepubliken Tyskland* (6.9.1978), *Malone v. Förenade Konungadömet* (2.8.1984) samt *Kruslin och Huvig v. Frankrike* (24.4.1990) och *Lüdi v. Schweiz* (15.6.1992). I det först nämnda fallet tolkade domstolen bestämmelsen i artikel 8 stycke 2 i konventionen om mänskliga rättigheter om att ett intrång, för att vara förenligt med konventionen, måste vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för den nationella och allmänna säkerheten. De övriga fallen gällde frågan om "lagen" tillåter telefonavlyssning. I bilag 2 lämnas en redogörelse för domarna.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslagen

1.1. Tvångsmedelslagen

5 a kap. Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation

Stadgandena om teleavlyssning och teleövervakning samt om teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning placeras enligt förslaget i 5 a kap. tvångsmedelslagen. Som ny rubrik till kapitlet föreslås *Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation*.

1 §. *Definitioner*. I paragrafen ingår definitioner på de nya tvångsmedlen. Av 1 punkten framgår att teleavlyssning kan riktas endast mot samtal eller andra teledokument som

förmedlas genom ett allmänt telenät eller något annat telenät som hör till tillämpningsområdet för telelagen. Ett teledokument kan vara ett telefonsamtal, textöverföring, dataöverföring eller bildöverföring.

Allmän televerksamhet är enligt 2 § telelagen sådan televerksamhet i vilken användarna av telenätet inte har begränsats. Med allmänt telenät avses i sin tur en allmän del av det allmänna telenätverket som en teleinrättning förfogar över. Allmänna telenät är bl.a. det allmänna telefonnätet, telexnätet, allmänna dataöverföringsnät och allmänna mobiltelefonnät. Allmänna telenät består av en eller flera centraler, av transmissionsledningar, i praktiken telekablar eller radiovågor, mellan central-

erna samt av abonnentledningar som vanligen har bildats med hjälp av telekablar till det allmänna telenätets gräns.

Allmänna telenät upprätthålls av teleinrättningar, dvs. Post- och televerket och drygt 60 andra teleinrättningar. En teleinrättning skall ha koncession i enlighet med 5 § telelagen för all allmän televerksamhet, dock inte för uppkopplad dataöverföringsverksamhet. Oy Yleisradio Ab behöver enligt 6 § telelagen inte koncession för sitt programöverföringsnät inom landet. Det behöver inte heller lokala nät som är avsedda endast för distribution och sändning av program.

Andra telenät som hör till tillämpningsområdet för telelagen är de s.k. separata näten som vanligen är koncessionsbelagda. Separata nät har bl.a. Statsjärnvägarna, försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, Luftfartsverket, vissa kommuner och vissa vetenskapliga institutioner. Ett separat nät utnyttjas endast för användarnas egna telekommunikationsbehov. Teleavlyssning kan enligt förslaget alltså riktas även mot ett meddelande i ett separat nät.

Telelagen gäller enligt 1 § 3 mom. 1 punkten inte televerksamhet som utövas för eget behov på ett enhetligt område som någon innehar. Ett nät för eget behov är t.ex. ledningsnätverket mellan en telefonväxel och dess undernummer. Teleavlyssning kan enligt förslaget inte riktas mot ett meddelande som i sin helhet förmedlas genom ett sådant nät utan att i något skede överförs till ett allmänt eller separat nät.

Enligt 3 § radiolagen (517/88) avses med radiokommunikation all överföring, sändning eller mottagning av meddelanden i form av tecken, signal, text, bild eller ljud eller något annat med hjälp av radiovågor. En radioanläggning är en anläggning som kan användas för sändning eller mottagning av radiovågor för radiokommunikation. Radioanläggningar är t.ex. radiotelefoner, såsom LA-, VHF- och motsvarande telefoner (RP 119/1987 rd s. 10). Definitionen på teleavlyssning avser inte samtal som förs med hjälp av dylika anläggningar, eftersom de enligt radiolagen är radioanläggningar och samtalen inte är avsedda att förmedlas genom telenät utan med hjälp av radiovågor från en anläggning direkt till en annan.

Också i mobiltelefonnät sker kommunikationen mellan en mobiltelefon och basstationen med hjälp av radiovågor. Enligt radiolagen får envar avlyssna också sådana radiomeddelanden

som inte är avsedda att bli mottagna av vem som helst. Detta framgår av 7 § radiolagen som föreskriver att den som tar emot en radiosändning som inte är avsedd för honom och som inte är avsedd att bli mottagen av vem som helst inte får registrera eller röja den eller utnyttja dess innehåll eller att han vet om den. På denna grund kan man påstå att det inte är frågan om teleavlyssning om polisen t.ex. med hjälp av en scanner avlyssnar kommunikation med radiovågor mellan en mobiltelefon och basstationen. Å andra sidan bör man beakta att mobiltelefonnätet är en del av ett telenät, att en mobiltelefon är en i 2 § 5 punkten telelagen avsedd teleterminal och att kontakten mellan en mobiltelefon och nätet är en teleanslutning. Avlyssning av mobiltelefoner riktar sig mot meddelanden som befordras till eller från en viss "teleanslutning genom ett ... telenät som omfattas av telelagen (183/87)". Därför skall avlyssning av mobiltelefonsamtal betraktas som teleavlyssning inte enbart när meddelandet förmedlas i en telekabel utan också när kommunikationen sker med hjälp av radiovågor.

Avlyssning riktas enligt förslaget inte mot samtal eller andra telemeddelanden som befordras till eller från en telefon- eller någon annan teleanläggning som befinner sig på ett visst ställe. Ett avlyssningstillstånd gäller i förslaget en viss teleanslutning oberoende av till vilken anläggning den för tillfället har kopplats. Den moderna tekniken har medfört att en teleanslutning inte nödvändigtvis hör samman med en viss teleterminalutrustning, dvs. sambandet mellan abonnentnummer och abonnentledning har delvis försvunnit. I digitalsystem kan innehavaren av en teleanslutning således göra en s.k. vidarekoppling, varvid ett samtal automatiskt överförs till ett annat telefonnummer som kunden på förhand har valt. S.k. medflyttning (follow me) innebär att de samtal som inkommer till kundens riksomfattande nummer överförs till den telefonanslutning kunden väljer. Det senaste är att innehavaren av en telefonanslutning får en viss teknisk identifieringsmetod ("personlig identitet") som han kan ha med sig och använda i vilken telefon som helst som är avsedd för detta.

I 2 punkten ingår en definition på teleövervakning. Det centrala begreppet i definitionen är identifieringsuppgift, som har samma betydelse som i 29 § telelagen. Identifieringsuppgifter är t.ex. teleterminalutrustningars adressupp-

gifter, såsom fullständiga telefonnummer, uppgifter om när en teleförlbindelse har upprättats och hur länge den har upprätthållits och beträffande mobiltelefoner uppgifter om var apparaten finns.

Teleavlyssning kan enligt förslaget riktas endast mot en teleanslutning som har kopplats till ett allmänt telenät eller något annat telenät som hör till tillämpningsområdet för telelagen. I enlighet med detta föreslås att identifieringsuppgifter får lämnas endast om sådana samtal eller andra telemeddelanden som har befordrats till eller från sådana teleanslutningar som är kopplade till ett i 1 punkten avsett telenät.

Definitionen på teleövervakning utvidgas i förslaget så att teleövervakning även kan innebära att ett telemeddelande förhindras att nå fram. Detta kan ske antingen så att kontakt inte kan upprättas från den anslutning som är föremål för åtgärden eller så att någon annan anslutning inte kan nå den teleanslutning som är föremål för åtgärden. Detta kan vara motiverat t.ex. om den som skall anhållas måste förhindras från att ringa de andra som misstänks för brottet, när myndigheterna har för avsikt att företa husrannsakan hos dem i samband med anhållandet.

I 3 punkten ingår en definition på teknisk avlyssning. För det första riktas avlyssningen mot ett förtroligt samtal, dvs. mot ett samtal eller ett muntligt meddelande som inte är avsett för utomstående. För det andra förutsätts att den som avlyssnar eller upptar samtalet inte själv tar del i det. För det tredje sker avlyssningen i hemlighet med hjälp av en teknisk anordning. Om något av dessa villkor inte uppfylls, är det inte fråga om sådan avlyssning som avses i 3 punkten.

Vanligen är det fråga om ett samtal, vilket förutsätter åtminstone två parter. Samtalsparterna behöver inte nödvändigtvis befinna sig på samma ställe. Det är fråga om teknisk avlyssning — inte teleavlyssning — också om man med hjälp av en teknisk anordning avlyssnar eller upptar det som den ena parten i ett telefonsamtal säger i telefonen. Avlyssningen riktas härvid mot de ljudvågor som talet åstadkommer, inte mot ett meddelande som förmedlas genom ett telenät. Samtal kan också vara någon annan form av ljudkommunikation än tal. Det är däremot inte fråga om teknisk avlyssning om man med hjälp av en teknisk anordning avlyssnar t.ex. de ljud som uppstår man den misstänkte rör sig.

Avlyssning och upptagning av samtal som förs i LA- och VHF-telefoner och dylika är, såsom ovan konstateras, inte teleavlyssning, eftersom de ifrågavarande anläggningarna enligt radiolagen är radioanläggningar som förmedlar meddelanden med hjälp av radiovågor. Skall då avlyssning av sådana samtal betraktas som teknisk avlyssning? Radiolagen förbjuder inte utomstående att avlyssna ovan avsedda samtal. I 7 § radiolagen stadgas enbart att den som tar emot en radiosändning som inte är avsedd för honom och som inte är avsedd att bli mottagen av vem som helst inte får registrera eller röja den eller utnyttja dess innehåll eller att han vet om den. I 20 § föreskrivs straff för den som trotsar förbudet. Samtal i LA- och VHF-telefoner kan avlyssnas inte enbart av samtalsparterna utan av vem som helst som har en radiomottagare som fungerar på den ifrågavarande frekvensen. Detta är folk allmänt medvetna om, och det är vanligt att en LA- eller VHF-telefon ständigt hålls öppen på en viss frekvens för att kontakt och kommunikation lättare skall kunna upprättas. Därför kan inte samtal som förs med LA- och VHF- och andra motsvarande anläggningar som fungerar med hjälp av radiovågor betraktas som sådana i 3 punkten nämnda samtal som inte är avsedda för utomstående. Dessa samtal kan närmast jämföras med t.ex. ett högljutt samtal i en restaurang där alla närvarande kan avlyssna det. Avlyssning betraktas alltså inte som teknisk avlyssning.

Det beror på omständigheterna om ett samtal är avsett att vara förtroligt eller inte. Frågan avgörs alltså på objektiva grunder. I allmänhet måste man utgå från att ett normalt samtal t.ex. på gatan, i en restaurang eller på en parkbänk inte är avsett för andra. Om samtalet däremot är så högljutt att utomstående kan uppfatta det utan tekniska anordningar, kan det inte betraktas som förtroligt.

Om den som i hemlighet upptar ett samtal med hjälp av en teknisk anordning själv deltar i samtalet, är det inte frågan om sådan hemlig avlyssning som avses i paragrafen. Samtalet är härvid avsett uttryckligen för den part som upptar det, fastän kanske dock inte för upptagning. Denna kränkning av skyddet för ett förtroende och privatlivet är dock inte så betydande att sådan upptagning därför skall betraktas som teknisk avlyssning. Tolkningen av 24 kap. 3 b § strafflagen anger att paragrafen inte gäller hemlig upptagning av ett sådant

samtal där den som gör upptagningen själv medverkar (HD 1981 II 182).

Teknisk anordning innefattar alla slags teknisk anordningar med hjälp av vilka tal kan avlyssnas eller upptas utom normalt höravstånd, t.ex. mikrofon och radiosändare eller s.k. riktmikrofon och bandspelare.

Enligt 4 punkten skall optisk övervakning för det första ske kontinuerligt eller upprepade gånger. Det betraktas alltså inte som optisk övervakning om den som misstänks för ett brott fotograferas eller iakttas med kikare enstaka gånger i vissa enskilda situationer. Det är t.ex. fortsättningsvis tillåtet att utan särskilt tillstånd med videokamera fotografera den som misstänks för fortkörning i samband med hastighetsövervakning. Om den misstänkte där- emot iakttas i flera timmar i sträck, kan det betraktas som kontinuerlig verksamhet. Upprepad observation är den fråga om då den misstänkte iakttas i korta repriser under många timmars tid.

För det andra skall observation riktas mot en viss person för att kriterierna i definitionen på teknisk övervakning skall uppfyllas. Därför behövs inget särskilt tillstånd till kontinuerlig videoövervakning av en viss plats — t.ex. en vägkorsovervakning eller en öppen plats — såvitt avsikten inte är att på denna särskilda plats iakta en viss person som misstänks för ett brott.

För det tredje förutsätts att optisk övervakning företas med hjälp av tekniska anordningar. Exempel på dylika är traditionella optiska anordningar (t.ex. kikare) eller anordningar som grundar sig på fotokemiska metoder (t.ex. vanliga kameror försedda med teleobjektiv) eller optisk-elektroniska metoder (t.ex. videokameror). Det spelar ingen roll om det är frågan om t.ex. en fast, fjärrstyrd videokamera eller en bärbar, manuell videokamera.

I 5 punkten definieras teknisk spårning. Vid teknisk spårning används små radiosändare som i regel sänder radiosignaler på en viss frekvens. För innehav och användning av en del av dessa radiosändare behövs inte tillstånd enligt 4 § 2 mom. radiolagen (517/88) och 6 § 3 punkten radioförordningen (821/88) samt Teleförvaltningscentralens föreskrift (TFC 15 D / 93 M). En del förutsätter däremot tillstånd. Eftersom tekniken på detta område ständigt utvecklas, täcker definitionen även andra sådana anordningar. Det är lättare att spåra en bil i mörker om bilen överströms med ett ämne

vars strålning endast kan uppfattas med en särskild övervakningsanordning. Uttrycket "någon annan metod" i punkten innefattar bl.a. dylika metoder.

2 §. *Förutsättningar för teleavlyssning.* I paragrafen räknas uttömmande upp de brott för utredning av vilka teleavlyssning kan företas.

Teleavlyssningstillstånd kan beviljas den myndighet som handhar förundersökningen av brott, dvs. polisen. Även tullmyndigheterna kan beviljas teleavlyssningstillstånd för sådan brottsutredning som hör till tullens uppgifter. Dessa s.k. tullbrott definieras i 8 § j punkten (791/90) tullagen. Tullen kan enligt förslaget beviljas teleavlyssningstillstånd endast vid utredning av smuggling som uppfyller brottsbeskrivningen för grovt narkotikabrott.

Ett tillstånd till teleavlyssning kan för det första beviljas endast "när någon skäligen är misstänkt" för ett brott som nämns i paragrafen. Enligt 2 § förundersökningslagen skall polisen eller någon annan förundersökningsmyndighet företa förundersökning när det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts. Därför måste förundersökning av ett visst brott ha inletts innan tillstånd till teleavlyssning kan beviljas. Detta framkommer också av det förslagna stadgandet i 7 § 3 mom. enligt vilket man i tillståndet skall ange den undersökningsledare som övervakar utförandet av avlyssningen. Avlyssningstillstånd kan inte beviljas för att förundersökningsmyndigheten skall kunna utreda huruvida något brott överhuvudtaget har begåtts.

Uttrycket "när någon skäligen är misstänkt" används i flera sammanhang i tvångsmedelslagen, och av uttrycken i lagen anger det den minsta sannolikheten. Sannolikhetsuttrycken i tvångsmedelslagen behandlas närmare i regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förundersökning och tvångsmedel (RP 14/1985 rd s. 16) och i regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 1 kap. tvångsmedelslagen (RP 251/1989 rd 10—11).

För det andra gäller ett avlyssningstillstånd enligt förslaget endast sådana telemeddelanden som den misstänkte sänder med hjälp av en teleanslutning som han innehar eller annars kan antas komma att använda eller som befordras till en sådan teleanslutning som han alltså innehar eller annars kan antas komma att använda och som är avsedda för honom. Teleanslutningen behöver alltså inte nödvän-

digttvis vara den för brott misstänktes, utan också t.ex. en i samma hushåll bosatt familjemedlems teleanslutning kan avlyssnas. Om det är känt att den misstänkte har för vana att ringa från en viss för allmänheten avsedd telefonkiosk, kan även denna undantagsvis avlyssnas. Ett villkor för detta är att avlyssning företas endast när den misstänkte använder telefonen, vilket förutsätter att telefonen iaktas. Proportionalitetsprincipen, som enligt förslaget ingår i 7 kap. 1 a § tvångsmedelslagen, torde förutsätta att ett sådant villkor ställs för avlyssning.

En teleanslutning som den misstänkte ringer till eller som han kan antas komma att ringa till får inte avlyssnas utan separat tillstånd ens i det fallet att den andra samtalsparten är en brottskumpan.

Enligt stadgandet skall det samtal eller andra telemeddelande som avlyssnas vara avsett för den misstänkte. Samtal som är avsedda för någon annan men som till följd av förhandsöverföring överförs till den misstänktes telefonanslutning får inte avlyssnas. Däremot är det enligt förslaget tillåtet att avlyssna sådana samtal som är avsedda för den misstänkte men som till följd av förhandsöverföring överförs till något annat telefonnummer.

För det tredje förutsätts att de uppgifter som inkommer genom avlyssning kan antas ha en synnerligen viktig betydelse för utredningen av brottet. Detta innebär inte att avlyssningstillstånd kan beviljas endast om brottet annars skulle bli outrett. Å andra sidan kan tillstånd inte beviljas enbart på den grunden att teleavlyssning skulle underlätta utredningen. Tillstånd kan inte heller beviljas om bevisen lika enkelt kunde inhämtas på något annat sätt. En förutsättning för att tillstånd skall beviljas är att brottsutredningen utan teleavlyssning skulle bli oskäligt dyr eller annars mycket arbetsdryg och t.ex. att en fördröjning av utredningen skulle medföra särskild fara. Om man vid förundersökningen redan har inhämtat tillräckliga bevis för att väcka åtal, kan avlyssningstillstånd inte beviljas. I sista hand avgörs frågan på basis av en helhetsbedömning i vilken domstolen skall fästa uppmärksamhet vid de omständigheter som nämns i 7 kap. 1 a §.

3 §. *Förutsättningar för teleövervakning.* Enligt 1 mom. 1 punkten kan teleövervakning komma i fråga vid utredning av ett sådant brott för vilket det inte föreskrivs ett lindrigare

straff än fängelse i fyra månader. Vid tillämpningen av stadgandet beaktas inte de allmänna straffnedsättningsgrunderna, dvs. gärningsmannens ungdom eller nedsatt tillräknelighet, excess i nödvärn, försök eller medhjälp.

Enligt 2 punkten kan tillstånd till teleövervakning beviljas om förundersökningen gäller ett sådant brott mot ett automatiskt databehandlingssystem som har begåtts med hjälp av teleterminalutrustning. Dylika brott är t.ex. olovligt brukande av dator (28 kap. 7 § strafflagen), vissa former av företagsspioneri (30 kap. 4 § strafflagen), datorskadegörelse (35 kap. 1 § 2 mom. strafflagen), vissa former av förfalskning (33 kap. 1 § och 6 § 1 mom. strafflagen) och datorbedrägeri (36 kap. 1 § 2 mom. strafflagen). Ett dylikt brott är också dataintrång (38 kap. 8 § strafflagen) som föreslås i regeringens proposition 94/1993 rd och som kriminaliserar s.k. hackerverksamhet. För de ovan nämnda brotten liksom också för narkotikabrott (50 kap. 1 § strafflagen) föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader. De flesta av de ovan nämnda brotten har också en grov gärningsform för vilken minimistraffet är fängelse i fyra månader. För utredning av dessa brott kan tillstånd till teleövervakning beviljas med stöd av bägge punkterna i momentet.

I 3 punkten konstateras för klarhetens skull att teleövervakning kan komma i fråga vid utredning av försök till brott som avses i 1 och 2 punkten endast om försök är belagt med straff.

Enligt 2 mom. har förundersökningsmyndigheten rätt att med målsägandens samtycke få identifieringsuppgifter om de telefonbindelser som har upprättats med målsägandens teleanslutning till den del det är behövligt för utredning av ett sådant brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem som är anslutet till ett allmänt telenät. Momentet gäller samma brott som 1 mom. Vid narkotikabrott har momentet å andra sidan ingen betydelse. Den viktigaste skillnaden jämfört med 1 mom. är att 2 mom. gäller målsägandens teleanslutning, inte den för brottet misstänktes. Inhämtande av identifieringsuppgifter förutsätter målsägandens samtycke och denna åtgärd förutsätter inte tillstånd av en domstol. I stadgandet uttrycks detta så att myndigheten har rätt att med målsägandens samtycke få uppgifterna. En förutsättning för inhämtande av uppgifterna är inte att de kan antas ha någon synner-

ligen viktig betydelse för utredningen av brottet. Ett sådant krav vore inte förnuftigt, eftersom frågan avgörs av målsäganden. En fjärde och sista skillnad är att 2 mom. enbart gäller inhämtande av identifieringsuppgifter. Det är inte möjligt att med stöd av detta moment förhindra ett teledelande från att nå fram.

4 §. *Förutsättningar för teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning.* Enligt 1 mom. är förutsättningarna för teknisk avlyssning desamma som för teleövervakning. Optisk övervakning och teknisk spårning förutsätter däremot att det för brottet föreskrivs ett strängare straff än fängelse i sex månader. Gränsen är densamma som för husrannsakan eller kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Förutsättningarna för teknisk avlyssning och optisk övervakning är däremot strängare än för husrannsakan och kroppsvisitation. Husrannsakan och kroppsvisitation kan företas för att utreda en sådan omständighet som kan ha betydelse för utredning av brottet, medan användning av de ovan nämnda tvångsmedlen enligt förslaget förutsätter att de uppgifter som inkommer kan antas vara av synnerlig vikt för utredning av brottet.

Förutsättningarna för teknisk spårning är enligt 3 mom. i stort desamma som för optisk övervakning, förutom att de s.k. materiella förutsättningarna är lindrigare. Det är enligt förslaget tillräckligt om åtgärden behövs för utredning av brottet. Den anordning eller det medel som används i spårningen kan fästas enbart på ett kommunikationsmedel eller ett varuparti, inte på den misstänkte. Anordningen kan installeras inne i ett fordon endast om det finns förutsättningar för husrannsakan. Fordonet behöver inte vara i gärningsmannens ägo, utan det är tillräckligt om det är i hans användning.

Enligt 4 mom. kan teknisk avlyssning eller optisk övervakning riktas mot en för brott misstänkt när denne för det första vistas på en allmän plats. En allmän plats är en sådan plats som är tillgänglig för allmänheten eller annars till identiteten odefinierade personer, t.ex. en väg, en gata, ett torg, en park, en affär eller en restaurang, en hotellaula eller en parkeringsplats eller -hall. Dessa platser eller utrymmen är sådana att den som vistas där i enlighet med allmän livserfarenhet måste vara beredd på att utomstående kan iakttä honom. Behovet av skydd för privatliv är därför mindre på sådana platser, eftersom människorna vanligen anpas-

sar sitt beteende till den plats där de vistas. Även en allmän plats kan dock höra till den krets som skyddas av hemfriden i enlighet med 24 kap. 1 § strafflagen. Ett café, som enligt definitionen ovan är en allmän plats, anses nämligen höra till den krets som skyddas av hemfriden (HD 1962 II 47). Också ett höghusgård är en allmän plats i den bemärkelse som avses i 4 mom., även om man i rättslitteraturen har ansett att en sådan gård åtnjuter skydd för hemfrid. Däremot kan ett egnahemshus eller ett radhusgård inte betraktas som en allmän plats. Som stöd för detta kan man hänvisa till 5 kap. 8 § tvångsmedelslagen om platsrannsakan, som gäller liknande platser som inte heller är tillgängliga för allmänheten. Det är också klart att ett kabinett i en restaurang, ett internat eller ett stängt arbetsutrymme inte är allmänna platser.

I 5 kap. 1 § tvångsmedelslagen jämställs ett slutet kommunikationsmedel beträffande förutsättningarna för husrannsakan med utrymmen som skyddas av hemfriden. För att oklarheter inte skall uppstå i tolkningen, föreslås därför i 4 mom. stadgat att teknisk avlyssning och optisk övervakning kan riktas mot en för brott misstänkt också när han befinner sig i ett kommunikationsmedel på en offentlig plats. Kommunikationsmedel är förutom fordon som avses i 2 a § 1 punkten (989/92) vägtrafiklagen också t.ex. spårvagnar och tåg samt båtar. Om ett fordon, t.ex. en personbil, däremot står parkerad på något annat ställe än på en allmän plats, t.ex. på gården framför ett egnahemshus, får teknisk avlyssning eller optisk övervakning inte riktas mot den misstänkte när han sitter i bilen. Hotellrum och något annat motsvarande rum är närmast sådana utrymmen för tillfälligt boende som avses i förordningen om inkvarterings- och förplägnadsrörelser (727/91). Förutom hotell kan det också vara frågan om resandehem, vandrarhem eller semestercenter. Mot sådana inkvarteringsutrymmen i semestercenter som är avsedda för längre vistelser, t.ex. sommarstugor, får teknisk avlyssning eller optisk övervakning däremot inte riktas, eftersom dylika utrymmen jämställs med en bostad.

En avlyssnings- eller övervakningsanordning får inte placeras i det hotellrum eller i något annat motsvarande rum där den misstänkte vistas, utan den skall placeras t.ex. i ett rum intill som förundersökningsmyndigheten har hyrt eller i en lägenhet som förundersökningsmyndigheten har hyrt på andra sidan gatan. En

anordning, t.ex. en radiosändare eller en bandspelare, får inte heller placeras i ett fordon som den misstänkte använder. Om det var tillåtet att placera en avlyssningsanordning även i ett fordon, skulle det, om det visar sig vara svårt att avlägsna anordningen, kunna leda till en omfattande kränkning av en helt utomståendes privatliv. Eftersom momentet endast förbjuder *placering* av en avlyssningsanordning i det utrymme där den misstänkte vistas, finns det inga hinder för att en polis med hjälp av en anordning som han bär med sig avlyssnar den misstänktes samtal t.ex. i en spårvagn eller restaurang.

5 §. *Beslut om avlyssning och observation.* I 1 mom. stadgas om forum för handläggning av ärenden som gäller teleavlyssning och -övervakning samt teknisk avlyssning. I momentet stadgas också om formen för ett yrkande och om behörighet för framställning av ett yrkande.

Stadgandena om forum skall vara så flexibla som möjligt, eftersom tillstånd i brådska fall måste kunna beviljas utan dröjsmål. Ärendet kan behandlas endera i den domstol som enligt 1 kap. 9 § tvångsmedelslagen är behörig att besluta om häktning av en misstänkt eller i någon annan domstol som lämpligen kan handlägga ärendet. På veckoslut samt på högtids- eller helgdagar kan ett tillståndsärende enligt förslaget behandlas i den domstol som dejourerar i häktningsärenden. Dejourerande domstolar är Helsingfors tingsrätt och dessutom en tingsrätt i varje hovrättskrets.

Om ett yrkande om avlyssning grundar sig på en begäran om rättshjälp som har framställts av en utländsk myndighet, behandlas ärendet i den tingsrätt som lämpligen kan handlägga det, i praktiken vanligen tingsrätten på den ort där den misstänkte vistas eller avlyssning företas.

Landsförräderi- och högförräderiåtal behandlas av hovrätten som första instans. Även i sådana fall kan dock avlyssnings- eller teleövervakningstillstånd sökas i en tingsrätt, eftersom också "någon annan domstol där handläggningen av ärendet lämpligen kan ske" är behörig enligt momentet.

Ett yrkande om avlyssning eller observation kan, liksom ett yrkande om häktning, framställas av undersökningsledaren. Enligt 14 § förundersökningslagen är undersökningsledaren vanligen den anhållningsberättigade tjänsteman som nämns i 1 kap. 6 § tvångsmedelslagen. Yrkandet skall, till skillnad från ett

yrkande om häktning, alltid ske skriftligen, eftersom det i ett skriftligt förfarande är lättare att noggrant specificera villkoren för ett tillstånd till avlyssning eller observation.

Optisk övervakning och teknisk spårning kan anses medföra så små intrång i en individs rättssfär att det inte är nödvändigt att överföra beslutsprocessen från polisen till en domstol. Det är enligt det föreslagna 2 mom. preliminärt förundersökningsledaren som beslutar om optisk övervakning. För att ärendet skall underkastas en tillräckligt mångsidig prövning i vilken både rättsskydds- och resursfrågor beaktas fattas det avgörande beslutet i frågan inte av den tjänsteman som ansvarar för förundersökningens resultat. Undersökningsledaren skall inom 24 timmar underställa beslutet till sin överordnade, dvs. chefen för polisdistriktet eller chefen eller biträdande chefen för polisens riksomfattande enhet. Polisens riksomfattande enheter är centralkriminalpolisen, skyddspolisen och rörliga polisen. Om tullmyndigheterna utreder ett brott, skall ett beslut om optisk övervakning underkastas chefen för tullstyrelsens bevaknings- och revisionsenhet eller undersökningsbyrå eller chefen för tulldistriktet beroende på den enhet i vilken undersökningen görs.

6 §. *Handläggning av tillståndsärenden i domstol.* Vid handläggning av tillståndsärenden som gäller teleavlyssning, teleövervakning eller teknisk avlyssning iakttas i tillämpliga delar förfarandet för handläggning av häktningsärenden. I enlighet med 29 § telelagen förfar man redan för närvarande på detta sätt vid handläggning av ärenden som gäller inhämtande av identifieringsuppgifter. Ärendena kan handläggas i en sammansättning med en domare.

Av 2 mom. framgår att ett yrkande utan dröjsmål skall tas upp till behandling och att den tjänsteman som har framställt yrkandet eller en av honom förordnad tjänsteman skall vara närvarande. Handläggningen skiljer sig från handläggning av ett yrkande om häktning såtillvida att den misstänkte inte hörs, eftersom tvångsmedlet då skulle förlora sin betydelse. Om teleanslutningen i fråga inte är den för brott misstänktes, hörs inte heller anslutningens innehavare, eftersom detta kunde medföra att uppgifter om tillståndsbeslutet sipprar ut. Av människorättsdomstolens domar beträffande telefonavlyssning framkommer att den misstänkte inte betraktas som part i telefonavlyssningsfrågor och att man vid handläggning-

en därför inte behöver tillämpa bestämmelsen om hörande i artikel 6 i konventionen om mänskliga rättigheter.

Enligt 3 mom. kan ändring i ett beslut om teleavlyssning eller teleövervakning eller teknisk avlyssning inte sökas genom besvär. I stället kan klagan framställas på samma sätt som över ett häktningsbeslut. Även den misstänkte kan framställa klagan, om beslutet av en slump har kommit honom till kännedom, trots att han inte hörs vid handläggningen av tillståndsärendet.

7 §. *Tillståndsvillkor.* I 1 mom. stadgas om giltighetstiden för tillstånd till teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning och optisk övervakning. Ett tillstånd till teknisk observation har ingen maximal giltighetstid. Det beror på omständigheterna, som utredaren vanligen inte kan inverka på, när en spårningsanordning kan avlägsnas från ett kommunikationsmedel eller varuparti. Om ett teleövervakningstillstånd också gäller för en tid som föregår beslutet, kan polisen få rätt till identifieringsuppgifter även för en längre tid än en månad, eftersom den behövliga tiden kan fastställas redan när tillståndet beviljas. Ett teleövervakningstillstånd kan beviljas för högst en månad åt gången också i det fall att domstolen samtidigt beviljar förundersökningsmyndigheten tillstånd till identifieringsuppgifter för en tid som föregår beslutet.

Vid prövningen av tillståndets giltighetstid skall uppmärksamhet särskilt fästas vid att de uppgifter som inkommer skall ha en synnerligen viktig betydelse för utredningen av brottet.

I 2 mom. skall stadgas vilka uppgifter som skall nämnas i tillståndet. Eftersom fallen är olika, kan även andra villkor ställas på ett tillstånd. Om t.ex. ett avlyssningstillstånd gäller en för allmänheten avsedd telefon som den misstänkte brukar använda, kan domstolen besluta att telefonen kan avlyssnas endast när den misstänkte använder den. Vid prövning av tillståndsvillkoren skall särskilt proportionalitetsprincipen i den föreslagna 7 kap. 1 a § beaktas.

8 §. *Protokoll.* För att åtgärderna efteråt skall kunna laglighetsgranskas och kontrolleras av den misstänkte, måste protokoll föras över användning av tvångsmedel. Därför ingår ett uttryckligt stadgande om detta i lagförslaget. I protokollet skall de uppgifter som är väsentliga för granskningen anges, bl.a. tidpunkten för observationen, föremålet för observationen,

sättet på vilket uppgifterna har bevarats eller förstörts och uppgifter om var upptagningarna förvaras. Om uppgifterna i protokollet stadgas närmare i en förordning.

9 §. *Teleinrättningens skyldighet att biträda.* Teleinrättningarnas personal har enligt 29 § 1 mom. telelagen tystnadsplikt. En förutsättning för att en teleinrättning skall kunna åläggas att biträda polisen vid verkställande av teleavlyssning är att frågan regleras i lag.

Teleinrättningen eller på motsvarande sätt innehavaren av ett separat nät skall ge polisen de uppgifter, redskap och den personal som behövs för verkställandet av de åtgärder som nämns i tillståndet. Stadgandet ålägger inte teleinrättningen att skaffa sådana redskap eller dataprogram som den inte redan har. De uppgifter som avses är sådana som teleinrättningen har t.ex. om dechiffriering av ett krypterat telemeddelande.

Teleinrättningen skall på polisens begäran göra de kopplingar som behövs i telenätet för teleavlyssning och -övervakning. Kopplingar som behövs för avlyssning av ett meddelande som förmedlas genom ett allmänt telenät eller ett separat nät kan göras också i sådana delar av telenätet som inte hör till det allmänna nätet, om detta är det bästa sättet att genomföra teleavlyssningen. Härvid får myndigheterna inte avlyssna sådana telemeddelanden som förmedlas enbart genom nät för eget bruk, såsom samtal mellan omknytningar i en telefonväxel.

Det konkreta förfaringssättet och målet bestäms på ekonomiska och tekniska grunder. I praktiken sänder förundersökningsmyndigheten domstolens tillståndsbeslut till teleinrättningen. Inrättningen kopplar därefter in en parallellanslutning mellan förundersökningsmyndighetens avlyssningsanordningar och den anslutning som skall avlyssnas. Samtalet kan avlyssnas med hörlurar eller upptas med hjälp av en bandspelare som samtidigt registrerar tid. Även de ljudsignaler som uppstår när telefonnummer väljs upptas på bandet. Därmed kan man spåra förbindelsen. Vid avlyssning av andra telemeddelanden än samtal används särskild teleterminalutrustning.

Om en del av kopplingarna måste göras någon annanstans än i teleinrättningens utrymmen, skall polisen och den som utför de tekniska åtgärderna ha tillträde även dit. I ett tillstånd till teleavlyssning ingår med direkt stöd av lagen även rätten till tillträde till

sådana utrymmen utan hinder av stadgandena om skydd för hemfriden. Det anmälningssförfarande som iaktas vid husrannsakan och som regleras i 5 kap. 4 § 2 mom. tvångsmedelslagen äventyrar målet för teleavlyssning. Eftersom förutsättningarna för teleavlyssning är betydligt strängare än för husrannsakan, är det sedan teleavlyssningstillstånd har beviljats inte ändamålsenligt att förutsätta att förutsättningarna för husrannsakan reds ut och att de olika formkraven iaktas.

Vid teleövervakning överlämnar teleinrättningen de identifieringsuppgifter som anges i domstolens tillståndsbeslut till förundersökningsmyndigheten eller förhindrar ett teledelande från att nå fram.

10 §. *Avlyssningsförbud.* I avsnitt 3.4. i den allmänna motiveringen anges orsakerna till att det i lagförslaget endast ingår ett avlyssningsförbud men däremot inte något förbud mot teleövervakning, optisk övervakning eller teknisk spårning. De sist nämnda tvångsmedlen inhämtar i praktiken inte lika förtroliga uppgifter som teleavlyssning och teknisk avlyssning. T.ex. vetskap om att den misstänkte har ringt sitt rättegångsbiträde eller att han har setts samtala med sitt rättegångsbiträde avslöjar i praktiken ingenting som kan omintergöra rättegångsbiträdets tystnadsplikt eller skada den misstänktes försvar.

Enligt 15 kap. 2 § rättegångsbalken kan såsom rättegångsombud eller -biträde anlitas endast en advokat eller någon annan redbar och annars för uppdraget lämplig samt skickad person som råder över sig och sin egendom. Vid förundersökning ställs strängare krav på ett biträde. Enligt 45 § 1 mom. förundersökningslagen får biträde för part vid förundersökning vara den som är advokat eller allmänt rättsbiträde eller någon annan som är behörig att vara rättegångsombud och som har avlagt juridisk examen eller som allmänt vid domstol utför sakföraruppgifter. I den föreslagna 10 § har rättegångsbiträde samma betydelse som i rättegångsbalken. Även om förundersökningsledaren på de grunder som anges i 45 § 2 mom. förundersökningslagen har förbjudit ett biträde att fungera såsom den misstänktes rättegångsbiträde, upphävs avlyssningsförbudet inte nödvändigtvis. Trots detta kan biträdet nämligen tillåtas att fungera såsom den misstänktes biträde i en rättegång.

I 17 kap. 23 § 2 mom. rättegångsbalken stadgas att tystnadsplikten för präster regleras

särskilt. Det är enbart prästerna i den finska statskyrkan som har i lag stadgad tystnadsplikt. Denna tystnadsplikt regleras i 5 kap. 2 § kyrkolagen och i 43 § lagen om ortodoxa kyrkosamfundet. Avlyssningsförbudet gäller således inte samtal som den misstänkte har fört med en präst i något annat kyrkosamfund. Med stöd av proportionalitetsprincipen i 7 kap. 1 a § lagförslaget kan domstolen vid behov förbjuda polisen att rikta telefonavlyssning eller teknisk avlyssning mot förtroliga samtal mellan den misstänkte och en präst i ett annat kyrkosamfund, om det t.ex. är känt att den misstänkte tillhör detta samfund.

Förbudet att avlyssna den misstänktes samtal med sitt rättegångsbiträde eller en präst är ovillkorligt. Samtal mellan den misstänkte och andra personer som nämns i paragrafen omfattas av förbudet endast om maximistrafet för brottet i fråga är fängelse i mindre än sex år. Om förundersökningen däremot gäller ett brott som kan åtföljas av fängelse i sex år eller mera eller försök till eller delaktighet i ett sådant brott, finns det inga hinder för avlyssning. Denna gräns motiveras närmare i avsnitt 3.4. i den allmänna motiveringen. Ett begränsat avlyssningsförbud gäller endast samtal mellan den misstänkte och personer som nämns i 17 kap. 20 § rättegångsbalken (närstående), 23 § 1 mom. 3 punkten (bl.a. läkare), 4 punkten (annat biträde eller rättegångsombud än den misstänktes biträde) och 24 § 2 och 3 mom. (till källskydd berättigade). I teleavlyssningsfall viker avlyssningsförbudet, eftersom samtliga brott som nämns i 2 § kan åtföljas av fängelse i åtminstone sex år. Teknisk avlyssning kan däremot komma i fråga vid förundersökning av många sådana brott för vilka maximistrafet är lindrigare än fängelse i sex år. Härvid tillämpas även stadgandet om avlyssningsförbud.

Om det under avlyssningen framkommer att samtalet förs mellan de personer som nämns ovan, skall avlyssningen avbrytas och eventuella upptagningar eller anteckningar genast förstöras. Om avlyssningen sker i realtid, kan åtgärden vanligen avbrytas så snart det har framkommit att den andra parten är t.ex. den misstänktes rättegångsombud. Om samtalet däremot har bandats in, skall renskrivningen av samtalet omedelbart avbrytas och samtalet skall avföras från upptagningen.

11 §. *Avslutande av åtgärd och underrättande om användning av tvångsmedel.* När man har beslutat att avsluta teleavlyssningen, teleöver-

vakningen, den tekniska avlyssningen eller den optiska övervakningen eller tillståndet har löpt ut, skall undersökningsledaren enligt 1 mom. underrätta den myndighet som har beviljat tillståndet. Underrättelse behöver inte göras om teknisk spårning, eftersom undersökningsledaren själv beslutar om den.

Med tanke på övervakningen i efterhand är det viktigt att den misstänkte får veta att han har utsatts för teleavlyssning eller -övervakning eller för teknisk avlyssning, optisk övervakning eller teknisk spårning. I 2 mom. ingår stadganden om hur och när den för brott misstänkte skall underrättas om de nu föreslagna tvångsmedlen.

En förundersökning kan avslutas på två sätt, nämligen antingen så att ärendet överförs till åklagaren för åtalsprövning eller så att beslut fattas om att ärendet inte skall överlämnas till åklagaren. Med tanke på dessa situationer föreslås i 2 mom. ett stadgande som hänvisar till 40 och 43 §§ förundersökningslagen. Om ärendet överlämnas till åklagaren för åtalsprövning och åklagaren beslutar att väcka åtal, får den misstänkte av förundersökningsprotokollet veta att han under förundersökningen har utsatts för de tvångsmedel som behandlas här. Detta är en följd av stadgandena i 40 § förundersökningslagen. Enligt denna paragraf skall ett protokoll uppsättas över det uppkomna materialet sedan förundersökningen har avslutats. I protokollet skall intas förhörsprotokollen och redogörelser för undersökningsåtgärderna samt därtill fogas de handlingar och upptagningar som har kommit till vid undersökningen, om de kan antas ha betydelse i saken. Om sådant material som har uppkommit vid förundersökningen inte har tagits in i förundersökningsprotokollet, skall detta antecknas i protokollet. Om åklagaren däremot beslutar att inte väcka åtal, underrättas den misstänkte om detta. Enligt 19 § 3 mom. lagen om allmänna handlingars offentlighet (601/82) har den misstänkte rätt att ta del av förundersökningsprotokollet när förundersökningen har avslutats.

Förundersökningen kan avslutas även så att förundersökningsledaren beslutar att inte överlämna ärendet till åklagaren. Enligt 43 § förundersökningslagen kan förundersökningsledaren fatta ett sådant beslut bl.a. om det vid undersökningen har framkommit att ingen kan åtalas. Enligt 43 § 2 mom. skall den som har förhört såsom part vid förundersökningen

omedelbart underrättas om beslutet, ifall detta inte skall anses onödigt. Momentet kompletteras i förslaget så att den misstänkte alltid — även om han inte har förhört såsom part vid förundersökningen — underrättas om att tvångsmedel som nämns i 5 a kap. har riktats mot honom, om inte domstolen beslutar annat. (lagförslag nr 2)

I förundersökningslagen finns inga stadganden om *avbrytande* av förundersökning. Förundersökningen avbryts t.ex. om bevismaterialet är alltför bristfälligt för att målet skall kunna avslutas och nytt bevismaterial inte väntas inkomma. Enligt lagen behöver myndigheten inte uttryckligen besluta att förundersökningen skall avbrytas. Förundersökningen kan formellt vara avbruten högst tills dess att brottet har preskriberats.

Enligt 19 § 3 mom. lagen om allmänna handlingars offentlighet kan en myndighet vägra lämna uppgift om upptagningar som har gjorts i samband med användning av de nya tvångsmedlen medan förundersökningen är avbruten, såvida detta kunde medföra olägenhet för utredningen av ärendet. Granskningen i efterskott skulle förlora sin betydelse om den misstänkte underrättades om användning av tvångsmedel först efter flera år, t.ex. när det undersökta brottet har preskriberats. Om förundersökningsmyndigheten har gjort sig skyldig till tjänstebrott t.ex. i samband med telefonavlyssning, gäller den kortaste preskriptionstiden för tjänstebrott på fem år. Därför stadgas i 2 mom. att den misstänkte skall underrättas om användning av tvångsmedel senast ett år efter det att användningen av tvångsmedel avslutades, om ärendet inte har överlämnats till åklagaren för åtalsprövning. Domstolen kan dock av ett viktigt skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte skall underrättas senare eller inte alls. På detta sätt kan man förfara i sådana exceptionella fall i vilka utredningen av ett allvarligt brott fortfarande pågår och det vore till skada för utredningen om den misstänkte underrättades om t.ex. teleavlyssning. Stadgandet motsvarar den linje som har iakttagits i tolkningen av den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. I fallet *Klass m.fl. ansåg människorättsdomstolen*, samtidigt som den betonade hur viktigt det med tanke på den misstänktes rättsskydd är att han underrättas, att den misstänkte inte behöver underrättas om telefonavlyssning, om detta äventyrar utredningen.

Tillstånd av en domstol behövs också om förundersökningsmyndigheten önskar underätta den misstänkte senare eller inte alls om optisk övervakning och teknisk spårning, trots att tillstånd av domstol inte behövs för att vidta dessa tvångsmedel. Härvid kan ärendet handläggas i en domstol som avses i 5 § lagförslaget. Om det är fråga om teleavlyssning, teleövervakning eller teknisk avlyssning, är den domstol som har beviljat tillståndet till användning av detta tvångsmedel behörig.

12 §. *Undersökning av upptagningarna.* I paragrafen hänvisas till förfarandet i 4 kap. 8 § tvångsmedelslagen om undersökning av en beslagtagen enskild handling. Enligt paragrafen får endast undersökningsledaren, åklagaren eller domstolen samt de som utreder brottet i fråga undersöka materialet. En sakkunnig eller någon annan som anlitas vid utredning av brottet eller som annars hörs i ärendet får enligt anvisning av undersökningsledaren, åklagaren eller domstolen undersöka handlingen. Således kunde t.ex. en tolk eller en person som behövs för att identifiera rösten vara närvarande när upptagningarna undersöks.

13 §. *Användning av överskottsinformation.* Den grundläggande lösningarna presenteras i avsnitt 3.5. i den allmänna motiveringen.

Ett personregister är enligt 2 § 2 punkten personregisterlagen (471/87) en datamängd som innehåller personuppgifter och som behandlas med automatisk databehandling samt sådana förteckningar och kartotek, eller en på motsvarande sätt ordnad datamängd, som innehåller personuppgifter och ur vilka information om en bestämd person med lätthet och utan oskäligen kostnader kan erhållas. Enligt denna definition bildar upptagningar som görs i samband med teleavlyssning eller teknisk avlyssning som sådana eller åtminstone tillsammans med andra uppgifter om fallet ett personregister i enlighet med personregisterlagen, ett s.k. ärendanslutet personregister. Eftersom syftet med 13 § är att förhindra att den överskottsinformation som har inkommit genom avlyssning införs i polisens register, stadgas i paragrafen att överskottsinformation får registreras enbart i utredningsprotokollet över det brott som för tillfället utreds. Detta medför dock inte att informationen inte kan fogas till annan information om fall som hör till samma brottshärva.

Överskottsinformation är för det första sådan information som överhuvudtaget inte ansluter sig till något brott, t.ex. omständigheter

som har kommit fram i samtal mellan med misstänktes familjemedlemmar eller mellan den misstänkte och hans arbetsgivare. Dylik information får inte lagras ens med tanke på att den senare möjligtvis kan visa sig ha betydelse för utredning av något brott. Andra brott än det som för tillfället utreds är både andra brott som den misstänkte har begått än det för vilket avlyssningstillståndet gäller och brott som den misstänktes samtalspartner eller någon tredje person har begått.

Enligt den föreslagna 12 § skall undersökningsledaren så snart som möjligt undersöka upptagningarna. Upptagningar som innehåller överskottsinformation skall efter undersökning förstöras eller, om detta inte är möjligt, överskottsinformationen avföras ur upptagningen, t.ex. ur en som har gjorts i samband med telefonavlyssning. Om överskottsinformationen gäller ett sådant brott för utredning av vilket tillstånd till teleavlyssning eller teknisk avlyssning kan beviljas, behöver informationen inte avföras från upptagningen, utan den kan införas i polisens andra register. För att överskottsinformation skall kunna införas i polisens andra register, skall den som har inkommit genom teleavlyssning ansluta sig till ett brott som nämns i 2 § och den som har inkommit genom teknisk avlyssning sig till ett brott som nämns i 3 § 1 mom. Överskottsinformation behöver inte heller avföras från upptagningarna vid undersökningen och informationen kan införas i andra register, om den behövs för att förhindra ett brott som avses i 16 kap. 19 § strafflagen, dvs. högförräderi, landsförräderi, mord, dråp, grov misshandel, rån, ett brott som nämns i 25 kap. 1 eller 9 a § strafflagen, penningförfalskning, grov penningförfalskning eller ett brott mot annans liv eller hälsa som avses i 34 kap. strafflagen.

Enligt 39 § 1 mom. förundersökningslagen skall protokoll uppsättas över alla förundersökningsåtgärder eller anteckning göras i någon annan handling. Enligt 40 § 1 mom. skall de upptagningar som har gjorts vid förundersökningen införas i förundersökningsprotokollet, om de kan antas ha betydelse i saken. I förundersökningsprotokollet skall dessutom anges de uppgifter som behövs i åtalsprövningen och rättegången om vilka tvångsmedel som har använts. Om annat material skall enligt 2 mom. anteckning göras i förundersökningspro-

tokollet. Förundersökningsmyndigheten arkiverar också sådant material som inte har fogats till protokollet.

I övrigt skall upptagningarna bevaras så länge utredningen pågår eller ärendet är anhängigt hos åklagaren eller i domstolen. Efter att utredningen har avslutats skall upptagningarna bevaras ännu i fem år efter det att målet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut eller lämnats därhän. Stadgandet avser att förbättra parternas rättsskydd så att en part t.ex. i extraordinärt ändringssökande kan vädja till sådant material som han betraktar som betydelsefullt men som inte tidigare i behandlingen har framlagts för domstolen. Det är också lättare att inhämta en utredning i samband med en eventuell klagan, om materialet har bevarats.

Stadgandet gäller upptagningar som ingår i undersökningsmaterialet och redogörelser på basis av dem som förundersökningsmyndigheten innehar. Om domstolen har intagit sådant material i rättegångshandlingarna, skall det bevaras på samma sätt som det övriga rättegångsmaterialet.

14 §. *Ersättning.* Teleavlyssning medför kostnader för teleinrättningen, eftersom den skall göra tillfälliga kopplingar i telenätet för överföring med hjälp av för ändamålet särskilt reserverad dataöverföringskontakt av det meddelande som förmedlas genom nätet till myndigheternas verksamhetsutrymmen. Också teleövervakning medför kostnader för teleinrättningen.

Eftersom både teleavlyssning och teleövervakning är uppgifter som teleinrättningen normalt inte utför men som den med stöd av domstolens beslut skall utföra, föreslås att de kostnader som åtgärderna föranleder skall ersättas med statens medel. Staten svarar för kostnaderna såsom direkta utgifter för brottsutredning.

Chefen för polisdistriktet eller för polisens riksomfattande distrikt eller chefen för tullstyrelsens övervaknings- och revisionsenhet, beroende på vem som har genomfört utredningen, beslutar enligt det föreslagna 2 mom. om ersättning. På samma sätt som enligt stadgandena i 25 § 2 mom. (252/89) polislagen kan ändring sökas i länsrätten med iakttagande av stadgandena i lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50).

Enligt 7 kap. 2 § tvångsmedelslagen stadgas särskilt om ersättning för skador till följd av

användning av tvångsmedel. Detta gäller även ersättning för skador till följd av användning av även de tvångsmedel som behandlas i denna proposition. Stadganden om skadestånd ingår i förslaget till ny polislag.

15 §. *Berättelse till riksdagen.* Enligt paragrafen överläter statsrådet årligen en berättelse till riksdagen om användningen av teleavlyssning, teleövervakning och teknisk avlyssning. Användning av övriga tvångsmedel som nämns i 1 § medför så små intrång i den misstänktes rättigheter, att uppgifter om dessa inte behöver ingå i berättelsen. Berättelsen syftar till att regelbundet informera riksdagen om tillämpningspraxis för lagstiftningen om observationsmetoder. Berättelsen skall enligt förslaget innehålla uppgifter om antalet behandlade tillståndsärenden och beviljade tillstånd, om tillståndens giltighetstid och huruvida man vid förundersökningen har uppnått målet för åtgärden. I berättelsen skall inte några sekretessbelagda uppgifter om privatpersoner ingå.

7 kap. Särskilda stadganden

1 a §. *Proportionalitetsprincipen.* Det finns inget uttryckligt stadgande i tvångsmedels- eller förundersökningslagen om den s.k. proportionalitetsprincipen. Principen innebär att ett visst tvångsmedel får användas endast om den fördel eller det mål som därmed uppnås står i ett förnuftigt förhållande till de skador eller motsatta fördelar eller värden som användningen medför. I 8 § 1 mom. förundersökningslagen uttrycks endast den s.k. principen om minimering av men. Paragrafen stadgar att intrång i någons rättigheter i samband med en förundersökning inte får göras i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att syftet med undersökningen skall nås. I tvångsmedelslagen uttrycks proportionalitets- eller skälighetsprincipen endast i samband med förutsättningarna för anhållande och häktning. Enligt 3 kap. 3 § 3 mom. tvångsmedelslagen får ingen anhållas om detta med hänsyn till sakens natur eller den misstänktes ålder eller andra personliga förhållanden vore oskäligt. I 12 § 3 mom. polislagen stadgas att polisen inte får ingripa i medborgarnas rättigheter i större utsträckning än vad som är av nöden för att uppnå det syfte som avses i 1 mom. — att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller för att fullgöra ett tjänsteuppdrag. Stadgandet har tolkats så att

det omfattar även proportionalitets- eller skälighetsprincipen, trots att ordalydelsen närmast för tankarna till en nödighetsprincip.

Proportionalitetsprincipen begränsar användningen av tvångsmedel mera än nödighetsprincipen. Nödighetsprincipen uttrycker endast den i sig självklara tanken att man av två alternativ för handen skall välja det med vilket man kan uppnå målet med så få nackdelar som möjligt som följd. Proportionalitetsprincipen förutsätter å sin sida en intressejämförelse. Jämförelsen kan leda till att man måste avstå från att använda ett medel som i sig behövs eller är oundgängligt eller att användningen måste avgränsas på något sätt.

Eftersom tvångsmedelslagen inte innefattar något uttryckligt stadgande om proportionalitetsprincipen, är det i viss mån oklart vilken betydelse principen skall tilldelas när beslut fattas om användning av de föreslagna tvångsmedlen. Det är i alla fall otvetydigt att proportionalitetsprincipen i polislagen inte gäller beslutsprocessen i domstolen. Avsaknaden av ett stadgande om proportionalitetsprincipen i tvångsmedelslagen kan betraktas som ett missförhållande, särskilt vad gäller de nya tvångsmedlen av vilka en del medför intrång i privatlivet eller telehemligheten även vid utredning av tämligen ringa brott.

Stadgandet om proportionalitetsprincipen skall gälla samtliga tvångsmedel i tvångsmedelslagen. Därför fogas till 7 kap. i förslaget en ny 1 a § som uttryckligen ålägger myndigheterna att beakta de omständigheter som nämns i paragrafen när de beslutar om och använder tvångsmedel. När beslut fattas om anhållande och häktning tillämpas förutom 1 kap. 3 § 3 mom. och 8 § 3 mom. i tvångsmedelslagen också den föreslagna 7 kap. 1 a §, som i en allmänare form uttrycker samma tanke som de förstnämnda lagrummen.

Det föreslagna stadgandet innebär att också sådana omständigheter som talar mot användning av tvångsmedel skall beaktas när beslutet fattas. Visserligen förutsätter användning av de föreslagna tvångsmedlen redan i sig att de uppgifter som inkommer kan antas ha en synnerligen viktig betydelse för utredningen av brottet. Det nya som proportionalitetsprincipen dock medför i beslutsprocessen är att man i helhetsprövningen skall fästa uttrycklig uppmärksamhet också vid brotts svårhet och den kränkning av privatlivet eller telehemligheten som användningen av tvångsmedel medför. Ju

lindrigare brott det gäller, desto tyngre kan de omständigheter som talar mot användningen av tvångsmedel komma att väga i prövningen.

1.2. Förundersökningslagen

Till 43 § 2 mom. fogas enligt förslaget ett stadgande enligt vilket den för brott misstänkte när förundersökningen avslutas utan att ärendet överlämnas till åklagaren skall underrättas om sådana i 5 a kap. tvångsmedelslagen avsedda tvångsmedel som eventuellt har riktats mot honom. Det föreslagna tillägget ansluter sig till 5 a kap. 11 § 2 mom. tvångsmedelslagen. Syftet med detta tillägg är att den misstänkte skall underrättas om hemliga observationsmedel som har riktats mot honom också om förundersökningen avslutas t.ex. för att ingen kan åtalas i brist på bevis. Den misstänkte skall underrättas även om han inte har hörts såsom part vid förundersökningen. På samma sätt som i fall som avses i 5 a kap. 11 § 2 mom. tvångsmedelslagen kan domstolen också med stöd av 43 § 2 mom. förundersökningslagen besluta att den misstänkte skall underrättas senare eller inte alls.

1.3. Lagen om offentlighet vid rättegång

Till lagen om offentlighet vid rättegång fogades genom en lag från år 1988 (1254/88) en 5 a § med stadganden om möjligheten att genomföra förhandlingen i brottmål (häktning, reseförbud, framläggande av bevis) innan handläggningen av åtalet inleds utan att allmänheten är närvarande. Ett ärende som gäller de tvångsmedel som nämns i 5 a kap. skall enligt förslaget alltid behandlas inom stängda dörrar. Härvid måste diarieuppgifternas offentlighet begränsas.

2 §. *Uppgifter om rättegång.* Av de uppgifter som nämns i 2 § är det lätt att dra den slutsatsen att en viss person är föremål för teleavlyssning eller -övervakning. Om detta kommer den misstänkte eller hans medmisstänkta till kännedom, kan telefonavlyssningstillståndet förlora sin betydelse. Därför fogas enligt förslaget till 2 mom. ett stadgande enligt vilket de uppgifter som nämns i momentet är offentliga först när denna omständighet inte längre kan skada utredningen. Stadgandet tillämpas på ärenden som gäller beviljande av

tillstånd eller uppskov med underrättelsen till den misstänkte i de fall som nämns i 5 a kap. 11 § 2 mom. tvångsmedelslagen och 43 § 2 mom. förundersökningslagen.

Enligt 5 a kap. 11 § 2 mom. tvångsmedelslagen skall undersökningsledaren underrätta den för brott misstänkte att teleavlyssning har företagits eller andra nya tvångsmedel vidtagits senast ett år efter det att användningen av tvångsmedlet upphörde. Undersökningsledaren skall enligt 1 mom. i nämnda paragraf även underrätta den domstol som har beviljat tillståndet att användningen av tvångsmedlet upphört. Uppgifterna är utan särskilt domstolsbeslut offentliga ett år efter det att användningen av tvångsmedel upphörde, om inte domstolen beslutar annat. När domstolen med stöd av 5 a kap. 11 § 2 mom. tvångsmedelslagen eller 43 § 2 mom. förundersökningslagen beslutar att den misstänkte kan underrättas senare, skall den samtidigt besluta att uppgifterna på motsvarande sätt blir offentliga först senare. Domstolen kan också besluta att uppgifterna blir offentliga innan ett år har förflutit sedan användningen av tvångsmedel avslutades, om undersökningsledaren har meddelat att detta inte skadar utredningen.

Domstolen kan undantagsvis besluta att den misstänkte inte skall underrättas om användning av tvångsmedel. Det oaktat kan domstolen besluta att diarieuppgifterna dock är offentliga efter en viss tid.

5 a §. *Om offentlighet vid förhandling i vissa brottmål.* Till paragrafen fogas enligt förslaget ett 2 mom. med specialstadganden om begränsning av offentligheten vid handläggning av ett ärende och beträffande rättegångsmaterialet i ett ärende som gäller tvångsmedel som nämns i 5 a kap. tvångsmedelslagen. På samma sätt som 2 § gäller stadgandet både beviljande av tillstånd till användning av tvångsmedel och uppskov med underrättelse till den misstänkte.

Enligt 5 a kap. 6 tvångsmedelslagen hörs inte den för brott misstänkte och teleanslutningens innehavare i domstolen vid handläggning av tillståndsärenden som gäller teleavlyssning och andra nya tvångsmedel. Enligt det föreslagna 5 a § 2 mom. skall ärendet handläggas och beslut avkunnas utan att allmänheten är närvarande och utan hinder av vad som stadgas i 4 och 5 §§ om obligatorisk förhandling och förhandling enligt prövning inom stängda dörrar. Till skillnad från 8 § 2 mom. och 9 § 3 mom. skall beslutet och rättegångsmaterialet

hemlighållas tills den misstänkte senast skall underrättas om användning av tvångsmedel. Domstolen kan dock på samma sätt som enligt 2 § 2 mom. besluta att utslaget och rättegångsmaterialet blir offentliga redan tidigare. Även om domstolen har beslutat att den misstänkte överhuvudtaget inte skall underrättas om användning av tvångsmedel, kan den dock besluta att rättegångsmaterialet skall hemlighållas endast under en viss tid. Det anses inte finnas skäl att till lagen foga en uttryckligt maximifrist såsom den som stadgas i 9 § 2 mom.

I 1 mom. görs en lagteknisk ändring som beror på att ett 2 mom. fogas till paragrafen. Även paragrafens rubrik ändras i förslaget, eftersom 2 mom. — till skillnad från 1 mom. — i princip gäller också sådana ärenden som behandlas efter att handläggningen av åtalet har inletts.

1.4. Telelagen

29 §. *Tystnadsplikt.* Polisen har enligt det ursprungliga stadgandet i 29 § 2 mom. telelagen rätt att utan hinder av den tystnadsplikt som stadgas i 1 mom. få behövliga identifieringsuppgifter för utredning av ett brott som nämns i 24 kap. 3 a § strafflagen (störande av hemfriden med obefogade telefonpåringningar).

De nuvarande stadgandena om teleövervakning togs in i lagen 1992. Riksdagens trafikutskott ansåg i sitt betänkande om regeringens proposition (nr 2/1992 rd) att stadgandena om polisens behörighet i brottsutredningar lagsystematiskt hör samman med annan lagstiftning, men eftersom de var brådskande fogades de till telelagen.

I det då ändrade 2 mom. och i de nya 3—5 mom. i 29 § telelagen stadgas om lämnande av identifieringsuppgifter om telemeddelanden till polisen, om domstolsbehandlingen av det erforderliga tillståndet till detta, om en begränsning av handläggningens offentlighet samt om behandlingen av identifieringsuppgifter. I det nya 6 mom. utvidgas kretsen av personer som har tystnadsplikt.

När riksdagen antog lagförslagen i regeringens proposition (RP 227/1991 rd) förutsatte den att ett separat uppdrag att snabbt reda ut möjligheterna att revidera och föra över lagstiftningen om lämnande av identifieringsuppgifter till någon annan lag än telelagen.

Paragrafen ändras i förslaget så att 1 mom.

innehåller stadganden om tystnadsplikt, 2 mom. stadganden om polisens rätt att i vissa fall få identifieringsuppgifter för utredning av ett brott och 3 mom. en hänvisning till tvångsmedelslagen.

Det föreslagna 1 mom. motsvarar de nuvarande 1 och 6 mom.

Enligt 2 mom. har polisen rätt att med målsägandens samtycke, utan särskilt tillstånd av en domstol, få identifieringsuppgifter för att endera utreda vem som ringer okynnessamtal (1 punkten) eller för att utreda ett tillgrepp av en mobiltelefon (2 punkten).

Spårande av okynnessamtal innebär inte att sekretessbelagda uppgifter om ett telemeddelande lämnas till utomstående. Det är fråga om den ena kommunikationspartens rätt att få identifieringsuppgifter om den andra i ett läge där innehållet i meddelandet redan är bekant.

Vid utredning av tillgrepp av en mobiltelefon kan man avslöja användaren genom att fråga ut de personer han ringer. Detta förutsätter att polisen kan få identifieringsuppgifter om de teleanslutningar som efter tillgreppet har ringts upp från mobiltelefonen i fråga. Utan dessa uppgifter är det svårt att utreda tillgreppet och återbörda telefonen till dess rätte ägare. I praktiken behövs dessa identifieringsuppgifter närmast för utredning av stölder. Ordalydelsen i stadgandet täcker dock även andra tillgreppsbrott såsom förskingring och rån.

Eftersom de situationer som avses i 2 mom. inte handlar om att avslöja innehållet i ett telemeddelande, behöver förundersökningsmyndigheten inte tillstånd av en domstol för att få identifieringsuppgifterna, utan målsägandens samtycke är tillräckligt. Det är inte skäl att sysselsätta domstolarna med sådana nya tillståndsärenden i vilka behovet av rättsskydd inte nödvändigtvis förutsätter domstolsbehandling.

Den ersättning för uppgifterna som skall betalas till teleinrättningen hör till polisens brottsutredningsutgifter. Stadgandet innebär dock inte något hinder för det förfarande som stundom iakttas, nämligen det att kunden och teleinrättningen kommer överens om att lämna uppgifterna till polisen på kundens bekostnad eller det att målsäganden betalar installeringen av en spårningsanordning.

Det föreslagna 3 mom. innehåller en hänvisning till 5 a kap. tvångsmedelslagen.

2. Närmare stadganden

Till förordningen om förundersökning och tvångsmedel (575/88) bör behövliga stadganden fogas om ansökningar, förrättningsprotokoll och underrättelser som gäller användningen av tekniska observationsmetoder. För att säkerställa att det material som har inkommit i samband med åtgärderna används sakligt, skall till förordningen fogas tillräckligt detaljerade stadganden om specificering av upptagningsmetoder, om förvaring av materialet bakom lås och om överlämnande av materialet endast mot kvittering och om bokföring av dessa.

Närmare bestämmelser bl.a. om de nya tvångsmedlens inverkan på anteckningsförfarandet vid förundersökning meddelas i förvaltningsordning.

3. Ikraftträdande

Lagarna avses träda i kraft så snart de har antagits och blivit stadfästa.

4. Lagstiftningsordning

I denna proposition föreslås stadganden om användning av teleavlyssning och teleövervakning samt av teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning vid förundersökning av brott. Telefon- och annan teleavlyssning samt teleövervakning innebär intrång i skyddet för telegraf- och telefonhemligheten i 12 § regeringsformen. Förslagen till teknisk avlyssning och optisk övervakning innebär intrång i skyddet för hemfrid i 11 § regeringsformen. Teknisk spårning kan däremot inte anses medföra intrång i någons grundläggande fri- och rättigheter, och därför torde lagförslaget till denna del kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har två gånger tagit ställning till skyddet för telehemligheten, i utlåtandena 4/1986 och 3/1992. I det först nämnda utlåtandet, som gällde rätten att avlyssna rannsagningsfångars telefonsamtal, ansåg utskottet att stadgandet kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom avlyssningsmöjligheten grundade sig på ett viktigt och godtagbart samhällligt intresse och gällde endast en högst exceptionell situation. Inte heller den andra, om avlyssningen ovetande samtalspartens skydd

för telefonhemligheten förutsatte enligt utskottets uppfattning grundlagsordning, eftersom det viktigaste ändamålet för telefonavlyssningen, strävan att oimintetgöra eventuella försök att sopa igen spåren efter brottet, var ett tillräckligt viktigt intresse.

I sitt utlåtande 3/1992, som gällde polisens rätt att få identifieringsuppgifter för utredning av brott, konstaterade utskottet att grundlagsskyddet för telefonhemligheten, trots lagförbehållet i regeringsformen, bör betraktas som sådant att man inte genom vanliga lagar kan stadga om vilka undantag som helst från telefonhemligheten, utan undantag skall vara avgränsade på ett visst sätt så att telefonhemligheten utgör huvudregeln. Trots att identifieringsuppgifterna onekligen ansluter sig till telefonhemligheten medför de dock en mindre kränkning av telefonhemligheten än telefonavlyssning, vilket innebär att innehållet i meddelandet avslöjas. Polisen gavs i vanlig lagstiftningsordning rätt att få identifieringsuppgifter för att utreda okynnessamtal som kriminaliseras i 24 kap. 3 a §. Denna rätt utvidgades så att polisen kan få identifieringsuppgifter för att utreda sådana allvarliga brott för vilka det inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i ett år. Eftersom intrånget i telefonhemligheten gjordes med ett viktigt och godtagbart samhällligt intresse som grund, ansåg utskottet att lagen kunde behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Eftersom teleövervakning är ett tvångsmedel som redan ingår i lagen, innebär förslaget enbart att dess användningsområde utvidgas och att regleringen blir mera detaljerad. Enligt förslaget kan domstolen i regel bevilja tillstånd till teleövervakning för utredning av ett brott för vilket det inte föreskrivs ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader. Denna gräns är densamma som för minimistraff för grova brott som infördes i samband med totalrevideringen av strafflagen (se RP 66/1988 rd s. 16 och lag om ändring av strafflagen 769/90). Identifieringsuppgifter kan dessutom lämnas för utredning av narkotikabrott och brott som med hjälp av teleterminalutrustning riktas mot ett automatiskt databehandlingssystem. Narkotikabrott bestraffas enligt 50 kap. 1 § strafflagen med böter eller fängelse i högst två år. I praktiken tillämpas stadgandet också på olaglig införsel samt på försäljning och annan distribution av narkotika, vilka bör betraktas som allvarliga brott. Brott mot ADB-system är

närmast olovligt brukande av dator med hjälp av modem (28 kap. 7 och 8 §§ strafflagen), företagsspioneri (30 kap. 4 §), datorskadegörelse (35 kap. 1 § 2 mom. och 2 §) och datorbedrägeri (36 kap. 1 § 2 mom. och 2 §). Dessa brott kan medföra betydande ekonomiska skador för offret, och identifieringsuppgifterna kan ha en avgörande betydelse för utredningen.

Som en ny form av teleövervakning kan enligt förslaget den för brott misstänktes teleanslutning tillfälligt stängas av vid utredning av ovan nämnda brott. Detta medel används närmast tillsammans med andra straffprocessuella tvångsmedel för att förhindra att den för brott misstänkte försvårar utredningen av brottet genom att varna sina medmisstänkta.

De ovan redogjorda fallen gäller inhämtande av identifieringsuppgifter om en teleanslutning som den misstänkte använder eller innehar. Detta förutsätter alltid tillstånd av en domstol. I de fall som nämns i 5 a kap. 3 § 2 mom. tvångsmedelslagen och 29 § 2 mom. telelagen får polisen identifieringsuppgifter om målsägandens teleanslutning. Stadgandet i tvångsmedelslagen tillämpas vid utredning av ovan nämnda brott mot ADB-system. Telelagen ger polisen rätt till identifieringsuppgifter om offrets teleanslutning i fall av okynnessamtal (1 punkten) och tillgrepp av en mobiltelefon (2 punkten). Detta förutsätter inte tillstånd av en domstol, men däremot alltid målsägandens samtycke. Denna utredningsmetod medför således inte intrång i skyddet för offrets telefonhemlighet. Åtgärden kan inte heller för den andra parten betraktas som något särdeles betydande intrång i telefonhemligheten, eftersom innehållet i teledokumentet inte avslöjas. Dessutom bör man minnas att envar lagligen kan banda in sina telefonsamtal utan att på förhand meddela den andra parten om detta. Tryggandet av parternas rättsskydd i dessa fall förutsätter inte att tillstånd inhämtas av en domstol.

Inhämtande av identifieringsuppgifter för brottsutredning regleras för närvarande i 29 § 2—6 mom. telelagen. Före denna lagändring hade polisen enligt 29 § 2 mom. telelagen (187/87) rätt att med målsägandens samtycke, utan tillstånd av en domstol, få identifieringsuppgifter för att utreda okynnessamtal. Detta stadgande stiftades med grundlagsutskottets samverkan i vanlig lagstiftningsordning (se Grundlagsutskottets utlåtande 3/1992 rd).

Teleavlyssning är ett helt nytt tvångsmedel,

inte enbart en utvidgning av ett redan existerande tvångsmedel med vilket telefonhemligheten kan kringskäras. Detta nya tvångsmedel medför intrång i telefonhemligheten kärna, i skyddet för förtroendet i ett teledelalande. Den föreslagna lagstiftningen innebär ett avsevärt större intrång i telefonhemligheten än den nuvarande möjligheten att avlyssna rannsakningsfångars och anhållnas telefonsamtal.

I lagen ingår noggranna stadganden om grunderna för den prövning som skall göras när tillstånd till teleavlyssning beviljas och om användningen av den information som inkommer genom teleavlyssning. Teleavlyssning kan komma i fråga endast vid utredning av vissa grova brott. Dessa brott anges uttömmande i lagen. Brotten är till sin natur sådana att det är viktigt både för samhället och för offret att de reds ut.

Teleavlyssning förutsätter bevis för att ett ovan nämnt brott har begåtts. Däremot kan teleavlyssning inte företas för att utreda om något brott överhuvudtaget har begåtts, dvs. i polisens spaningsverksamhet. Teleavlyssning förutsätter dessutom att den information som inkommer genom avlyssningen kan antas ha en synnerligen viktig betydelse för utredningen av brottet, vilket innebär att brottet inte kan redas ut utan teleavlyssning eller åtminstone att alla andra metoder är oskäligt dyra och tidskrävande. Tillstånd till teleavlyssning kan inte heller beviljas, om det redan finns tillräckliga bevis för att väcka åtal.

Teleavlyssning förutsätter alltid tillstånd av en domstol, trots att grundlagsutskottet har ansett att teleavlyssning utan domstolskontroll under vissa förutsättningar kan regleras i vanlig lagstiftningsordning även i det fallet att den ena samtalsparten är ovetande om avlyssningen (utlåtande 4/1986 s. 4). Det är synnerligen viktigt för den avlyssnades rättsskydd att ett av undersökningsmyndigheterna oavhängigt organ beslutar om avlyssning, eftersom det av förestående skäl inte är möjligt att höra den misstänkte innan beslutet fattas. Teleavlyssning kan genomföras av en person som arbetar med tjänsteansvar. Ett intrång i skyddet för telefonhemligheten är något exceptionellt, vilket understryks av att tillståndet endast gäller för en tämligen kort tid åt gången.

För att de skador som teleavlyssningen medför skall bli så små som möjligt, ingår i lagen stadganden som uttryckligen förbjuder avlyssning och upptagning av vissa telefonsam-

tal (5 a kap. 10 §) och å andra sidan begränsar den senare användningen av den information som har inkommit genom teleavlyssning (5 a kap. 13 §).

Eftersom den för brott misstänkte inte kan underrättas om teleavlyssning på förhand eller under utredningen, måste hans rättsskyddsgarantier i stor utsträckning ordnas såsom möjlighet till efterkontroll. Stadganden om detta ingår i 5 a kap. 8 § (protokoll) och 11 § (under rättande i efterskott om avlyssning).

Teleavlyssning och teleövervakning kommer i fråga i lagen noggrant reglerade, exceptionella lägen, och särskilt teleavlyssning gäller sådana brott som det ur samhällssynvinkel är mycket viktigt att man utreder. Teleavlyssning förutsätter alltid tillstånd av en domstol för varje enskilt fall, och i lagen ingår dessutom stadganden som minimerar de skador som avlyssningen medför för den för brott misstänkte och utomstående. Därför torde de föreslagna lagarna om ändring av 5 a kap. tvångsmedelslagen och 29 § telelagen inte förutsätta grundlagsordning.

Teknisk avlyssning och optisk övervakning kan enligt förslaget riktas mot en för brott misstänkt när han vistas på en allmän plats, i ett kommunikationsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något motsvarande rum. Till den del observation riktas mot en misstänkt när han befinner sig på en allmän plats, innebär tvångsmedlet ett intrång uteslutande i kommunikationsförtroendet och privatlivet. Även om de inte åtnjuter något uttryckligt skydd i den gällande grundlagen, kan man anse att det ur helheten av stadgandena om grundläggande fri- och rättigheter går att härleda principer om skydd för privatlivet. Trots detta torde det dock vara möjligt att i vanlig lagstiftningsordning ändra stadgandena i tvångsmedelslagen om observation av en misstänkt som befinner sig på en allmän plats, eftersom åtgärderna i fråga får vidtas endast av en person som arbetar med tjänsteansvar. Dessutom kan teknisk avlyssning och optisk övervakning endast företas när en viktig allmän fördel kräver det.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande nr 7 år 1981 ansett att rannsakan som riktas mot affärsutrymmen, arbetsplatser och lagerutrymmen innebär intrång i skyddet för hemfriden. Det är bl.a. därför klart att till de delar teknisk avlyssning och optisk övervakning enligt lagförslaget kan riktas mot den för brott mis-

tänkte när han vistas i ett hotellrum eller något motsvarande rum, innebär åtgärderna intrång i skyddet för hemfriden enligt 11 § regeringsformen. Man kan dock anse att intrånget inte riktas mot kärnan i hemfriden, hemmet, även om hotellrum undantagsvis används också för längre boende såsom i ett hem. Det är också skäl att observera att en avlyssnings- eller övervakningsanordning inte får placeras i det rum där den misstänkte vistas, utan observationen måste ske utifrån rummet. Teknisk avlyssning kommer i fråga endast vid utredning av grova brott och med stöd av ett tillstånd som domstolen har beviljat enkom för det ifrågavarande fallet. Optisk övervakning kan däremot komma i fråga vid utredning av

lindrigare brott, och den förutsätter inte tillstånd av en domstol. Både teknisk avlyssning och optisk övervakning förutsätter att den information som inkommer med hjälp av dessa tvångsmedel kan antas ha en synnerligen viktig betydelse för utredningen av brottet. Trots att observation i de situationer som nu avses innebär intrång i skyddet för hemfriden, torde lagförslaget också till denna del kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Eftersom frågan om lagstiftningsordning lämnar rum för prövning, är det skäl att begära ett utlåtande från grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av tvångsmedelslagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till tvångsmedelslagen av den 30 april 1987 (450/87) ett nytt 5 a kap. och till 7 kap. en ny 1 a § som följer:

5 a kap.

Teleavlyssning, teleövervakning och teknisk observation

1 §

Definitioner

I denna lag avses med

1) *teleavlyssning* att ett meddelande som befordras till eller från en viss teleanslutning genom ett allmänt eller något annat telenät som omfattas av telagen (183/87) i hemlighet avlyssnas eller upptas för utredning av innehåll i meddelandet,

2) *teleövervakning* att hemliga identifieringsuppgifter inhämtas om ett telemeddelande som har sänts från en teleanslutning som är kopplad till ett telenät som avses i 1 punkten eller som har mottagits till en sådan teleanslutning samt att en sådan teleanslutning tillfälligt stängs,

3) *teknisk avlyssning* att ett sådant samtal eller annat muntligt meddelande som inte är avsett för utomstående och i vilket avlyssnaren inte deltar i hemlighet avlyssnas eller upptas med hjälp av en teknisk anordning,

4) *optisk övervakning* att en viss person eller

plats där en misstänkt kan antas befinna sig fortsättningsvis eller upprepade gånger fotograferas eller observeras i hemlighet med kikare, kamera, videokamera eller någon annan sådan anordning eller metod, och med

5) *teknisk spårning* att ett fordon eller en vara spåras med hjälp av en radiosändare som har fästs vid fordonet eller varan eller med hjälp av någon annan sådan anordning eller metod.

2 §

Förutsättningar för teleavlyssning

När någon är skäligen misstänkt för högförräderi enligt 11 kap. strafflagen, landsförräderi enligt 12 kap. 2 § strafflagen eller ett brott som avses i 12 kap. 5 eller 7 § strafflagen eller för mord, dråp, tagande av gisslan, grovt rån, yrkesmässigt häleri, kapning av luftfartyg, luftfartygssabotage, grov penningförfalskning eller grovt narkotikabrott eller för ett straffbart försök till dessa brott, kan den myndighet som handhar förundersökningen av brottet beviljas tillstånd att avlyssna och uppta telemeddelan-

den som den misstänkte sänder med hjälp av en teleanslutning som han innehar eller som han annars kan antas använda eller som befordras till en sådan teleanslutning och är avsedda för den misstänkte, om de uppgifter som fås genom avlyssning kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

3 §

Förutsättningar för teleövervakning

När någon är skäligen misstänkt

1) för ett brott för vilket inte stadgas ett lindrigare straff än fängelse i fyra månader,

2) för ett brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem och som har begåtts med hjälp av teleterminalutrustning eller för ett narkotikabrott eller

3) för ett straffbart försök till ovan nämnda brott,

kan förundersökningsmyndigheten beviljas tillstånd att utföra teleövervakning av en teleanslutning som den misstänkte innehar eller som han annars kan antas använda, om de uppgifter som fås genom teleövervakning kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

Förundersökningsmyndigheten har med målsägandens samtycke rätt att få de uppgifter som avses i 1 § 2 punkten och som gäller teleförbindelser som kopplats till en teleanslutning som målsäganden innehar eller annars använder när uppgifterna behövs för utredning av ett brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem som är anslutet till ett allmänt telenät.

4 §

Förutsättningar för teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning

När någon är skäligen misstänkt för ett brott som avses i 3 §, kan förundersökningsmyndigheten beviljas tillstånd att utföra teknisk avlyssning av den misstänkte, om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

När någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det strängaste straffet är mer än sex månaders fängelse, får optisk övervakning riktas mot den misstänkte eller mot en viss plats där han kan antas befinna sig, om de uppgifter som därmed fås kan antas vara av synnerlig vikt för utredningen av brottet.

När någon är skäligen misstänkt för ett brott

som avses i 2 mom., får teknisk spårning för utredning av brottet riktas mot det fordon som den misstänkte använder eller det varuparti som utgör föremål för brottet.

Teknisk avlyssning och optisk övervakning får riktas mot den misstänkte endast då han befinner sig på en allmän plats, i ett fortskaffningsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat sådant rum. Avlyssnings- eller övervakningsanordningar får inte placeras i det rum där den misstänkte vistas eller i ett fordon som han använder.

5 §

Beslut om avlyssning och observation

Beslut om beviljande av tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning fattas på skriftligt yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman av den domstol som avses i 1 kap. 9 § eller någon annan domstol där handläggningen lämpligen kan ske.

Om optisk övervakning och teknisk spårning beslutar undersökningsledaren. Ett beslut om optisk övervakning skall inom 24 timmar underställas chefen för polisdistriktet eller den som är chef eller biträdande chef för polisens riksomfattande enhet eller chefen för tullstyrelsens övervaknings- och revisionsenhet eller undersökningsbyrå eller chefen för tulldistriktet.

6 §

Handläggning av tillståndsärenden i domstol

Vid handläggning och avgörande av tillståndsärenden som gäller teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning iaktas i tillämpliga delar vad som stadgas i 1 kap. om handläggning av häktningsärende.

Ett yrkande som har framställts av en anhållningsberättigad tjänsteman skall utan dröjsmål tas upp till behandling i domstol i närvaro av den tjänsteman som har framställt yrkandet eller en av honom förordnad tjänsteman. Ärendet avgörs utan att den misstänkte eller innehavaren av teleanslutningen hörs.

Ändring i ett beslut som avses i denna paragraf får inte sökas genom besvär. Klagan mot beslutet får anföras utan tidsbegränsning. Klagan skall behandlas i brådska ordning.

7 §

Tillståndsvillkor

Tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning samt till teknisk avlyssning och optisk övervakning kan beviljas för högst en månad åt gången. Tillstånd till teleövervakning kan beviljas också för en viss tid före tillståndsbeslutet. Denna tid kan vara längre än en månad.

I ett tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning skall den teleanslutning och de personer som är föremål för åtgärden anges. I ett tillstånd till teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning skall nämnas de personer och platser samt de fordon och varupartier som tvångsmedlet får riktas mot. Tillståndet kan också förenas med andra begränsningar och villkor.

I tillståndet skall nämnas den undersökningsledare som leder och övervakar utförandet av åtgärderna och svarar för att det som stadgas i eller förordnas med stöd av detta kapitel härvid iakttas.

8 §

Protokoll

Över användning av tvångsmedel som avses i detta kapitel skall protokoll föras. Om protokollet stadgas närmare i förordning.

9 §

Teleinrättningens skyldighet att biträda

Teleinrättningen skall göra de kopplingar i telenätet som behövs för teleavlyssningen och teleövervakningen samt tillhandahålla undersökningsledaren de uppgifter och redskap samt den personal som behövs för teleavlyssningen.

Den som handhar förundersökningen samt den som utför åtgärden och den biträdande personalen har rätt till tillträde också till andra än teleinrättningens utrymmen när de gör kopplingar som behövs för teleavlyssningen.

10 §

Avlyssningsförbud

Teleavlyssning och teknisk avlyssning får inte riktas mot samtal mellan en misstänkt och hans rättegångsbiträde eller samtal mellan en misstänkt och en präst som avses i 17 kap. 23 § 2 mom. rättegångsbalken. Teleavlyssning och teknisk avlyssning får inte heller riktas mot

samtal mellan den misstänkte och personer som avses i 20 § samt 23 § 1 mom. 3 punkten och 24 § 2 och 3 mom. i nämnda kapitel, om inte förundersökningen gäller ett brott för vilket straffet kan vara fängelse i sex år eller mera eller försök till eller delaktighet i ett sådant brott. Om det under avlyssningen framkommer att det är frågan om ett samtal mellan nämnda personer, skall åtgärden avbrytas och eventuella upptagningar eller anteckningar omedelbart förstöras.

11 §

Avslutande av åtgärd och underrättande om användning av tvångsmedel

Undersökningsledaren skall upphöra att använda de tvångsmedel som avses i detta kapitel när åtgärden har uppnått sitt syfte eller tillståndets giltighetstid har löpt ut. Undersökningsledaren skall underrätta den som har beviljat tillståndet om detta.

När ärendet har överlämnats till åklagarens prövning eller det annars har beslutats att förundersökningen avslutas, skall den misstänkte på det sätt som särskilt stadgas underrättas om användning av tvångsmedel som avses i detta kapitel. Om beslut att avsluta undersökningen inte har fattats i ärendet eller ärendet inte har överlämnats till åklagarens prövning när ett år har förflutit sedan användningen av tvångsmedel upphörde, skall den misstänkte senast då underrättas om användningen av tvångsmedel. Domstolen kan på framställning av undersökningsledaren av viktiga skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte skall underrättas senare eller inte alls.

12 §

Undersökning av upptagningarna

Undersökningsledaren eller en av honom förordnad tjänsteman skall så snart som möjligt undersöka de upptagningar som har gjorts vid användning av tvångsmedel som avses i 1 § 1—4 punkten. Vid undersökning av de uppgifter som ingår i upptagningarna gäller i tillämpliga delar vad som i 4 kap. 8 § stadgas om undersökning av beslagtagna enskilda handlingar.

13 §

Användning av överskottsinformation

Om information som har erhållits genom

teleavlyssning eller teknisk avlyssning inte har samband med ett brott eller om den gäller något annat brott än det för vilket avlyssnings-tillstånd har beviljats, får informationen lagras endast i undersökningsprotokollet över det brott som för tillfället utreds, om inte den gäller ett sådant brott för vars utredning tillstånd till teleavlyssning eller teknisk avlyssning kan beviljas eller den behövs för att förhindra ett brott som avses i 16 kap. 19 § strafflagen. Upptagningar som innehåller sådan överskottsinformation skall efter undersökning förstöras eller, om detta inte är möjligt, över-skottsinformationen avföras ur upptagningen. I övrigt skall upptagningarna bevaras ytterligare i fem år efter det att målet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut eller lämnats därhän.

14 §

Ersättning

Teleinrättningen har rätt att få ersättning av statens medel för de direkta kostnader som orsakats av att inrättningen i enlighet med detta kapitel har biträtt myndigheterna och lämnat uppgifter. Om betalning av ersättning beslutar chefen för polisdistriktet eller polisens riksomfattande enhet eller chefen för tullstyrelsens övervaknings- och revisionsenhet beroende på vem som har utfört förundersökningen.

I beslutet får ändring sökas genom besvär till länsstyrelsen med iakttagande av lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden (154/50).

15 §

Berättelse till riksdagen

Statsrådet avlåter årligen en berättelse till riksdagen om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning.

7 kap.

Särskilda stadganden

1 a §

Proportionalitetsprincipen

Tvångsmedel enligt denna lag får användas endast om det kan anses försvarligt med beaktande av det undersökta brottets svårhet, betydelsen av att brottet utreds samt av det intrång i den misstänktes eller någon annans rättigheter som användning av tvångsmedel föranleder och av övriga omständigheter som inverkar på saken.

Denna lag träder i kraft den

199 .

2.

Lag**om ändring av 43 § förundersökningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 43 § 2 mom. förundersökningslagen (449/87) av den 30 april 1987 som följer:

43 §

När det har beslutats att saken inte skall överlämnas till åklagaren, skall den som förhört såsom part vid förundersökningen omedelbart underrättas om beslutet, ifall detta inte skall anses onödigt. Den som misstänks för brott skall underrättas om sådana i 5 a kap.

tvångsmedelslagen avsedda tvångsmedel som har riktats mot honom. Domstolen kan dock på framställning av undersökningsledaren av viktiga skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte kan underrättas senare eller inte alls.

Denna lag träder i kraft den

199 .

3.

Lag**om ändring av 2 och 5 a §§ lagen om offentlighet vid rättegång**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 och 5 a §§ lagen den 21 december 1984 om offentlighet vid rättegång (945/84), av dessa lagrum 5 a § sådan den lyder i lag av den 29 december 1988 (1254/88), som följer:

2 §

Uppgifter om rättegång

Uppgifter om parternas namn, yrke och boningsort ävensom om ärendets art samt tidpunkten och platsen för förhandlingen är offentliga senast då förhandlingen har inletts vid domstolen. I ett ärende som gäller tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen är dessa uppgifter offentliga först när den för brott misstänkte senast skall underrättas om användning av tvångsmedel, om inte domstolen beslutar något annat.

5 a §

Om offentlighet vid förhandling i vissa straffrättsliga ärenden

Domstolen kan besluta att muntlig förhandling om häktning eller reseförbud och framläggande av bevis som sker innan handläggningen av åtalet inletts skall hållas utan att allmänhe-

ten är närvarande, om den som framställer krav på tvångsmedel av skäl som har samband med utredningen eller den misstänkte själv begär detta eller om domstolen annars anser att det finns orsak. I strid med den misstänktes begäran får ett mål handläggas när allmänheten är närvarande endast på synnerligen vägande skäl. Om handläggningens offentlighet i ärenden som avses i detta moment gäller dessutom i tillämpliga delar 4 och 5 §§.

Ett mål som gäller tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen handläggs samt beslut avkunnas också vad gäller de tillämpade lagrummen och domslutet utan att allmänheten är närvarande. Beslutet och rättegångsmaterialet blir offentliga när den för brott misstänkte senast skall underrättas om användning av tvångsmedel, om inte domstolen beslutar något annat.

Denna lag träder i kraft den

199 .

4.

Lag**om ändring av 29 § telelagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 29 § telelagen av den 20 februari 1987 (183/87), sådant detta lagrum lyder delvis ändrat genom lag av den 3 augusti 1992 (676/92), som följer:

29 §

Tystnadsplikt

Den som är eller har varit anställd vid en teleinrättning får inte olovligen röja vad han i sitt uppdrag fått veta om innehållet i sådan uppgift som utväxlats i televerksamheten. Tystnadsplikten gäller även de telekommunicerande

parternas identitet och uppgifter som gör det möjligt att identifiera parterna. Till den som är skyldig att betala en teleräkning kan dock utan hinder av vad som sägs ovan lämnas identifieringsuppgifter som gäller räkningen. Tystnadsplikten som avses ovan gäller också en auktoriserad teleentreprenör som avses i 10 b § samt dem som är anställda hos honom.

Polisen har utan hinder av den tystnadsplikt som stadgas i 1 mom. rätt att med målsägandens samtycke få

1) identifieringsuppgifter om teleförbindelser som kopplats till målsägandens teleanslutning när uppgifterna behövs för utredning av ett brott som nämns i 24 kap. 3 a § strafflagen och

2) identifieringsuppgifter om meddelanden som har sänts från en mobiltelefon som någon

olovligen tillägnat sig när uppgifterna behövs för utredning av tillgreppet.

I tvångsmedelslagen (450/87) stadgas om en myndighets rätt att i andra fall vid förundersökning av brott få identifieringsuppgifter om meddelanden som har förmedlats inom televerksamheten.

Denna lag träder i kraft den

199 .

Helsingfors den 18 mars 1994

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Heikki Haavisto

2.

L a g**om ändring av 43 § förundersökningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 43 § 2 mom. förundersökningslagen (449/87) av den 30 april 1987 som följer:

Gällande lydelse

43 §

När det har beslutats att saken inte skall överlämnas till åklagaren, skall den som förhört såsom part vid förundersökningen omedelbart underrättas om beslutet, ifall detta inte skall anses onödigt.

Föreslagen lydelse

43 §

När det har beslutats att saken inte skall överföras till åklagaren, skall den som förhört såsom part vid förundersökningen omedelbart underrättas om beslutet, ifall detta inte skall anses onödigt. *Den som misstänks för brott skall underrättas om sådana i 5 a kap. tvångsmedelslagen avsedda tvångsmedel som har rikats mot honom. Domstolen kan dock på framställning av undersökningsledaren av viktiga skäl som har samband med utredningen besluta att den misstänkte kan underrättas senare eller inte alls.*

Denna lag träder i kraft den

199 .

3.

L a g**om ändring av 2 och 5 a §§ lagen om offentlighet vid rättegång**

I enlighet med riksdagens beslut

ändras 2 och 5 a §§ lagen den 21 december 1984 om offentlighet vid rättegång (945/84), av dessa lagrum 5 a § sådan den lyder i lag av den 29 december 1988 (1254/88), som följer:

Gällande lydelse

2 §

Uppgifter om rättegång

Uppgifter om parternas namn, yrke och boningsort ävensom om ärendets art samt

Föreslagen lydelse

2 §

Uppgifter om rättegång

Uppgifter om parternas namn, yrke och boningsort ävensom om ärendets art samt

Gällande lydelse

tidpunkten och platsen för förhandlingen är offentliga senast då förhandlingen har inletts vid domstolen.

5 a §

Förhandling i brottmål innan handläggningen av åtalet inleds

Domstolen kan besluta att muntlig förhandling om häktning eller reseförbud och framläggande av bevis som sker innan handläggningen av åtalet inletts skall hållas utan att allmänheten är närvarande, om den som framställer krav på tvångsmedel av skäl som har samband med utredningen eller den misstänkte själv begär detta eller om domstolen annars anser att det finns orsak. I strid med den misstänktes begäran får ett mål handläggas när allmänheten är närvarande endast på synnerligen vägande skäl. Om handläggningens offentlighet i ärenden som avses i denna paragraf gäller dessutom i tillämpliga delar 4 och 5 §§.

Föreslagen lydelse

tidpunkten och platsen för förhandlingen är offentliga senast då förhandlingen har inletts vid domstolen. *I ett ärende som gäller tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen är dessa uppgifter offentliga först när den för brott misstänkte senast skall underrättas om användning av tvångsmedel, om inte domstolen beslutar något annat.*

5 a §

Om offentlighet vid förhandling i vissa brottmål

Domstolen kan besluta att muntlig förhandling om häktning eller reseförbud och framläggande av bevis som sker innan handläggningen av åtalet inletts skall hållas utan att allmänheten är närvarande, om den som framställer krav på tvångsmedel av skäl som har samband med utredningen eller den misstänkte själv begär detta eller om domstolen annars anser att det finns orsak. I strid med den misstänktes begäran får ett mål handläggas när allmänheten är närvarande endast på synnerligen vägande skäl. Om handläggningens offentlighet i ärenden som avses i *detta moment* gäller dessutom i tillämpliga delar 4 och 5 §§.

Ett mål som gäller tvångsmedel som avses i 5 a kap. tvångsmedelslagen handläggs samt beslut avkunnas också vad gäller de tillämpade lagrummen och domslutet utan att allmänheten är närvarande. Beslutet och rättegångsmaterialet blir offentliga när den för brott misstänkte senast skall underrättas om användning av tvångsmedel, om inte domstolen beslutar något annat.

Denna lag träder i kraft den

199 .

4.

Lag

om ändring av 29 § telelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i telelagen av den 20 februari 1987 (183/87) 29 §, sådan den lyder delvis ändrad genom lag av den 3 augusti 1992 (676/92), som följer:

Gällande lydelse

29 §

Tystnadsplikt

Den som är eller har varit anställd vid en teleinrättning får inte olovligen röja vad han i sitt uppdrag fått veta om innehållet i sådan uppgift eller information som utväxlats i televerksamheten. Tystnadsplikten gäller även de telekommunicerande parternas identitet och uppgifter som gör det möjligt att identifiera parterna. Till den som är skyldig att betala en teleräkning kan dock utan hinder av vad som sägs ovan lämnas identifieringsuppgifter som gäller räkningen.

Polisen kan utan hinder av den tystnadsplikt som stadgas i 1 mom. ges tillstånd att få behövliga identifieringsuppgifter för utredning av ett brott som nämns i 24 kap. 3 a § stragglagen, grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling samt av andra brott, för vilka inte stadgas lindrigare straff än ett års fängelse, om uppgifterna bedöms ha väsentlig betydelse för utredningen av brottet. Tillstånd kan beviljas för att gälla en viss tid före beslutet eller högst två månader åt gången efter det att beslutet fattades.

Om beviljande av tillstånd beslutar behörig domstol i åtalsärendet på skriftligt yrkande av sådan anhållningsberättigad tjänsteman som avses i 1 kap. 6 § 1 punkten tvångsmedelslagen. Domstolen skall ofördröjligen uppta yrkandet till behandling vid närvaro av den som framställt yrkandet eller den tjänsteman som han har förordnat. I fråga om domstolens sammansättning och den utredning som skall företas i saken samt beslutet iakttas i tillämpliga delar 1 kap. 9 § 2 mom., 16 § och 18 § 1 mom. tvångsmedelslagen.

Vid behandlingen av ärende som gäller beviljande av tillstånd iakttas i tillämpliga delar 5 a § och 9 § 1 och 3 mom. lagen om offentlig-

Föreslagen lydelse

29 §

Tystnadsplikt

Den som är eller har varit anställd vid en teleinrättning får inte olovligen röja vad han i sitt uppdrag fått veta om innehållet i sådan uppgift som utväxlats i televerksamheten. Tystnadsplikten gäller även de telekommunicerande parternas identitet och uppgifter som gör det möjligt att identifiera parterna. Till den som är skyldig att betala en teleräkning kan dock utan hinder av vad som sägs ovan lämnas identifieringsuppgifter som gäller räkningen. Tystnadsplikten som avses ovan gäller också en auktoriserad teleentreprenör som avses i 10 b § samt dem som är anställda hos honom.

Polisen har utan hinder av den tystnadsplikt som stadgas i 1 mom. rätt att med målsägandens samtycke få

1) identifieringsuppgifter om teleförbindelser som kopplats till målsägandens teleanslutning när uppgifterna behövs för utredning av ett brott som nämns i 24 kap. 3 a § strafflagen och

2) identifieringsuppgifter om meddelanden som har sänts från en olovligt tillgripen mobiltelefon när uppgifterna behövs för utredning av tillgreppet.

I tvångsmedelslagen (450/87) stadgas om en myndighets rätt att i andra fall vid förundersökning av brott få identifieringsuppgifter om meddelanden som har förmedlats inom televerksamheten.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

het vid rättegång. Domstolen kan emellertid besluta att även de tillämpliga lagrummen och domslutet avkunnas utan att allmänheten är närvarande, och förordna att rättegångsmaterialet från behandlingen även till den del det gäller lagrummen och domslutet skall hållas hemligt längst till dess åtalet handläggs eller saken läggs ned. Om yrkandet avser en telefon som använts av någon annan än den som misstänks för brottet skall innehavaren av teleanslutningen beredas tillfälle att bli hörd.

Om undersökning av identifieringsuppgifter gäller i tillämpliga delar vad 4 kap. 8 § tvångsmedelslagen stadgar om undersökning av enskild handling som har tagits i beslag. Material som är utan betydelse för utredning av brottet skall förstöras genast efter granskningen. Televerket har rätt att få ersättning av statens medel för utlämnande av identifieringsuppgifter.

Tystnadsplikten *enligt 1 mom.* gäller också en auktoriserad teleentreprenör som avses i 10 b § samt dem som är anställda hos honom.

Denna lag träder i kraft den

199 .

Människorättsdomstolens praxis i frågor om telefonavlyssning

1. I fallet *Klass* m.fl. gällde frågan huruvida 10 § 2 mom. i Förbundsrepubliken Tysklands grundlag och med stöd av den en lag av år 1968, som bl.a. tillät telefonavlyssning vid utredning och förhindrande av vissa brott som ansluter sig till spioneri och terrorism, stod i strid med artikel 8 i konventionen om mänskliga rättigheter. Besväret handlade särskilt om att lagstiftningen inte förpliktade myndigheterna att meddela den som varit föremål för åtgärden efter att åtgärden hade avslutats. Efter att besväret hade anförts konstaterade Förbundsrepublikens författningsdomstol i ett beslut år 1970 att lagen i fråga stred mot grundlagen och därmed var ogiltig till de delar den som hade avlyssnats inte meddelades, trots att detta kunde ske utan att grunderna för ett beslut om att inte underrätta den misstänkte äventyrades. Människorättsdomstolen ansåg att artikel 8 också gäller telefonsamtal, även om formuleringen täcker enbart privatlivet och korrespondensen. Det som målet alltså gällde var om intrånget kunde anses berättigat med stöd av stycke 2. Domstolen tolkade konventionen om mänskliga rättigheter så att observation av medborgare kan tillåtas endast om det betraktas som strikt nödvändigt (*strictly necessary*) för att skydda demokratiska institutioner.

Kravet i stycke 2 på att ett intrång skall grunda sig på lag ansågs uppfyllt i och med att telefonavlyssningen reglerades i en parlamentslag. Enligt lagen i fråga var syftet med telefonavlyssning att skydda den fria demokratisk-konstitutionella ordningen samt Förbundsrepubliken och delstaterna mot omedelbart hotande fara. Eftersom spioner innehade modern teknologi och terrorismen blev alltmer omfattande i Europa, ansåg domstolen att lagstiftning i någon form som befogar myndigheter att i undantagsfall företa telefonavlyssning var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att trygga statens säkerhet och/eller förhindra brott och trygga den allmänna ordningen. Vad gäller förutsättningarna för telefonavlyssning ansåg domstolen att den nationella lagstiftningen måste medges en viss prövningsmarginal (a certain discretion). Frågan om den nationella

lagstiftningen ger tillräckliga garantier mot missbruk måste avgöras på basis av en helhetsprövning. I helhetsprövningen fäste domstolen uppmärksamhet vid följande omständigheter: Telefonavlyssning förutsatte faktiska skäl att misstänka att en person planerade vissa allvarliga brott eller hade gjort sig skyldig till sådana. Dessutom förutsattes att andra undersökningsmetoder inte kunde betraktas som resultatgivande eller att de skulle ha varit märkbart besvärligare att använda. Avlyssning kunde riktas endast mot en viss misstänkt eller mot hans presumtiva kontaktpersoner.

Lagstiftningen ställde stränga krav på verkställigheten av avlyssning och på användningen av de inhämtade uppgifterna. Ett beslut om avlyssning gällde i tre månader åt gången. De uppgifter som hade inkommit genom avlyssning fick inte användas till något annat ändamål och upptagningarna måste förstöras så snart de inte längre behövdes för det ändamål som tillståndet hade utfärdats för.

Beslut om avlyssning fattades av Förbundsrepublikens inrikesminister och försvarsminister på deras respektiva områden. Dessa skulle rapportera om tillämpningen av lagen var sjätte månad till ett av parlamentet utsett utskott med fem medlemmar, av vilka somliga skulle representera oppositionen, och dessutom varje månad till en av parlamentet tillsatt självständig kommission. I praktiken inhämtade ministern också på förhand avlyssningstillstånd av kommissionen. Kommissionen hade därutöver till uppgift att avgöra besvär över avlyssningens laglighet och nödvändighet. Kommissionens beslut i ärendet var bindande för ministern.

På frågan om artikel 8 stycke 2 i konventionen om mänskliga rättigheter förutsatte rättslig övervakning (judicial control) av hemlig observation eller om det ovan beskrivna systemet kunde betraktas som tillräckligt, konstaterade domstolen att rättslig övervakning inte kan genomföras på grund av ärendets natur när beslut om avlyssning fattas eller medan avlyssning pågår. Därför skall förfarandet vid beslutsfattandet i sig vara sådant att det erbjuder ett tillräckligt skydd för individens rättigheter.

Vanligen skall övervakningen av individens intressen överlätas till domstolsväsendet när myndigheterna ges befogenheter att ingripa i individens rättigheter, eftersom detta bäst garanterar oavhängighet, opartiskhet och ett sakligt förfarande. I princip vore det önskvärt att övervakningen sköttes av en domare. Trots detta ansåg domstolen att förfarandet, trots att domstolsövervakning saknades, inte överskred vad som kunde betraktas som nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Parlamentets utskott och kommissionen var oberoende av de myndigheter som verkställer telefonavlyssning, och de hade tillräckliga befogenheter för en effektiv och kontinuerlig övervakning av telefonavlyssningen.

I fallet *Klass m.fl.* gällde besväret i huvudsak att den som har observerats inte alltid i efterskott underrättas om åtgärderna och att denne därmed berövas sina möjligheter att föra ärendet till prövning i domstol. Domstolen ansåg att det kan vara till skada för de långsiktiga mål som ursprungligen har uppställts för observationen om envar som har varit föremål för observation i efterskott skall meddelas om det. Samtidigt kan även under rättelsetjänstens metoder avslöjas. Domstolen fäste dessutom uppmärksamhet vid att Förbundsrepublikens grundlagsdomstol hade ansett att objektet skall meddelas om observationen så snart det låter sig göras utan att utredningen äventyras och vid de ovan redogjorda stadgandena som hade som syfte att garantera att telefonavlyssning företas lagenligt.

På de ovan relaterade grunderna ansåg domstolen att det i lag reglerade intrånget i den rättighet som garanteras i artikel 8 i konventionen om mänskliga rättigheter var nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att trygga statens intressen och den allmänna ordningen eller för att förhindra brott.

2. *James Malone*, som bedrev handel med antikföremål i England, dömdes år 1977 för häleri. Under rättegången avslöjades att polisen vid förundersökningen hade avlyssnat hans telefon med tillstånd av inrikesministern samt inhämtat identifieringsuppgifter om hans samtal.

Det fanns inte några stadganden i lag om polisens rätt att företa telefonavlyssning, utan befogenheterna grundade sig på långvarig praxis som konstaterades i postlagen av år 1969 (*Post Office Act 1969*). För telefonav-

lyssning behövde polisen enligt praxis tillstånd av inrikesministern. Tillstånd kunde beviljas för högst två månader, varefter det kunde förlängas med högst en månad åt gången. Tillstånd kunde beviljas endast för att avslöja allvarliga brott eller för att skydda statens säkerhet. Dessutom förutsattes dels att andra undersökningsmetoder hade visat sig vara eller de kunde antas vara verkningslösa, dels att det fanns ett giltig skäl att anta att avlyssning sannolikt skulle leda till anhängande och en fällande dom.

Avlyssningen verkställdes av postverket. Upptagningarna sändes till polisen som skrev ut de delar som var relevanta för utredningen av brottet. Därefter returnerades upptagningarna till posten som avförde samtalen från upptagningarna. Polisen bevarade anteckningarna i tolv månader eller så länge de behövdes för utredningen. De uppgifter som hade inkommit genom telefonavlyssning användes endast vid förundersökningen, inte som bevis i rättegången. Den misstänkte underrättades inte i något stadium om avlyssningen.

Domstolen konstaterade inledningsvis med hänvisning till fallet *Klass m.fl.* att begreppen "privatliv" och "korrespondens" i artikel 8 i konventionen om mänskliga rättigheter också innefattade telefonsamtal. Beträffande frågan huruvida "lagen" i detta fall tillät detta intrång i privatlivet konstaterade domstolen att lagen också inbegriper den oskrivna lagen. Lagen skall dock uppfylla två krav. För det första skall lagen vara tillräckligt tillgänglig och för det andra skall den vara tillräckligt exakt så att individen på ett under förhållandena skäligt sätt kan förutse följderna av ett visst beteende. Vad gäller telefonavlyssning kan kravet på förutsebarhet dock inte innebära att individen skall kunna förutse när myndigheterna sannolikt avlyssnar hans samtal. Lagen skall dock med tillräckligt tydliga begrepp ge medborgarna en adekvat anvisning om de förutsättningar under vilka myndigheterna kan företa telefonavlyssning. Lagen skall ange omfattningen av myndigheternas prövning och tillräckligt tydligt klargöra hur prövningen sker.

Sammanfattningsvis konstaterade domstolen att det målet handlade om var huruvida de viktigaste elementen i de nationella lagstadgandena som gav myndigheterna befogenhet att företa telefonavlyssning hade reglerats med skälig noggrannhet i lagen tillhanda så att de tillräckligt väl angav omfattningen av pröv-

ningen och sättet på vilket myndigheterna skall genomföra prövningen. Efter att domstolen hade analyserat gällande rätt till telefonavlyssning i England och Wales i ljuset av ovan nämnda kriterier, konstaterade domstolen att intrånget i herr Malones liv inte grundade sig på lag.

Beträffande polisens teleövervakning konstaterade domstolen att det innebär ett intrång i de rättigheter som skyddas i artikel 8 i konventionen om mänskliga rättigheter att överlämna identifieringsuppgifter till polisen utan att teleanslutningens innehavare har samtyckt till det. Eftersom England och Wales saknar lagliga stadganden om omfattningen av myndigheternas prövning och förfarandet vid en prövning ansåg domstolen att inte heller detta intrång grundade sig på lag.

3. I fallet *Kruslin* hade en fransk rannsakningsdomare i ett mordfall som undersöktes år 1982 gett polisen tillstånd att avlyssna en misstänkt telefon. Kruslin bodde hos denne. Eftersom även Kruslin använde telefonen, avlyssnade polisen också flera av hans samtal. På basis av ett sådant telefonsamtal anhöll polisen Kruslin som misstänkt för ett annat mord samt för grov stöld och försök till grov stöld. Kruslin ansåg att upptagningarna inte borde ha använts som bevis i rättegången. Mordåtalet förkastades senare, men Kruslin dömdes för väpnat rån och försök till väpnat rån till fängelse i 15 år.

I den skrivna lagen i Frankrike finns det inte något uttryckligt stadgande som ger en rannsakningsdomare rätt att bevilja polisen tillstånd till telefonavlyssning. Telefonavlyssning har dock i rättspraxis betraktats som tillåtet på den grunden att straffprocesslagen innehöll stadganden som berättigar en rannsakningsdomare att vidta samtliga lagliga undersökningsåtgärder som han anser främja utredningen av sanningen. De regler som iakttas vid telefonavlyssning grundade sig på flertalet prejudikat i de högsta domstolarna. Man hade t.ex. i rättspraxis ansett att en rannsakningsdomare kan bevilja tillstånd till telefonavlyssning endast om det finns skäl att misstänka att ett visst brott har begåtts och att utredningen gäller det brottet. Några särskilda krav på brottets svårhet ställs inte i rättspraxis, och telefonavlyssningen behöver inte avgränsas tidsmässigt. Telefonsamtal mellan den misstänkte och hans biträde får inte avlyssnas. Svaranden i ett brottmål har rätt att bekanta sig med de

anteckningar som har gjorts på basis av telefonavlyssning och lyssna på de ursprungliga upptagningarna.

Domstolen ansåg att kravet i artikel 8 stycke 2 på att ett intrång skall grunda sig på "lagen" för det första innebär att det skall ha en viss grund i den nationella lagen (should have some basis in domestic law). För det andra skall lagen uppfylla vissa kvalitetskrav. Lagen bör vara tillgänglig för den i vars rättigheter intrånget görs och han skall dessutom med stöd av lagen kunna förutse följderna av sitt beteende.

Beträffande det första kravet ansåg domstolen att regleringen av telefonavlyssning, trots att den till stora delar grundade sig på rättspraxis, hade den en laglig grund i Frankrikes nationella lag, eftersom prejudikat utgör viktiga komplement till den skrivna lagen också i kontinentala rättsordningar. Domstolen betraktade inte heller den nationella lagstiftningens tillgänglighet som ett problem i detta fall. Med hänvisning till fallet *Malone* förhöll sig domstolen däremot kritiskt till individens möjligheter att med lagstiftningen som grund förutse följderna av sitt beteende. Domstolen betraktade emellertid rättsskyddsgarantierna i rättspraxis som viktiga och fäste särskild uppmärksamhet vid att det är en rannsakningsdomare, dvs. ett oavhängigt juridiskt organ, som beslutar om telefonavlyssning. Trots detta ansåg domstolen att gällande rätt inte garanterade en tillräcklig rättslig säkerhet. Domstolen fäste uppmärksamhet vid bl.a. avsaknaden av en definition på de brott för utredning av vilka telefonavlyssning kan komma i fråga. Det fanns inga stadganden om hur länge telefonavlyssning tillåts fortgå. Det fanns inte heller några stadganden om renskrivning av upptagningar, om bevarande av upptagningar så att de kan undersökas av en rannsakningsdomare eller av försvaret eller om förstörande av upptagningar särskilt efter att åtalet har förkastats. På dessa grunder ansåg domstolen att den franska lagstiftningen inte hade angett omfattningen av myndigheternas befogenheter och det förfarande som iakttas vid tillämpningen av befogenheterna med skälig tydlighet (*reasonable clarity*).

4. I fallet *Huvig*, som gällde skattebedrägeri och bokföringsbrott, hade en fransk rannsakningsdomare gett polisen tillstånd till att företa husrannsakan och avlyssna den misstänktes telefon. Telefonen hade avlyssnats i 28 timmar.

Huvig dömdes senare för skattebedrägeri, förfalskning och bokföringsbrott. Människorättsdomstolen ansåg på samma grunder som i fallet Kruslin att art. 8 i konventionen om mänskliga rättigheter inte hade iakttagits.

5. Fallet *Lüdi* gällde förutom telefonavlyssning också polisens rätt att använda s.k. provokation och använda bevis som har inkommit genom provokation i en rättegång. Den schweiziska polisen hade tipsats av den tyska polisen om att Lüdi hade begärt 200 000 schweiziska franc av en annan person för att finansiera ett köp av fem kilogram kokain. En rannsakningsdomare hade på basis av detta tips inlett en preliminär undersökning och, med samtycke av en avdelning vid överrätten, befallit polisen att avlyssna Lüdis telefon. Några månader senare anhölls Lüdi som misstänkt för olaglig försäljning av narkotika. Efter anhållandet underrättade rannsakningsdomaren skriftligen Lüdi om att hans telefon hade avlyssnats under utredningen.

Lüdi ansåg att telefonavlyssningen inte grundade sig på "lag" och att artikel 8 stycke 2 i

konventionen om mänskliga rättigheter inte berättigade polisen att företa telefonavlyssning, eftersom han endast misstänktes för att försöka begå ett brott. Människorättsdomstolen ansåg det klart att telefonavlyssning innebar intrång i individens privatliv. Domstolen konstaterade dock att avlyssningen hade grundat sig på 171 b och 171 c §§ i den bernska straffprocesslagen. Enligt dessa paragrafer kan en rannsakningsdomare besluta att den för brott misstänktes telefon får avlyssnas om brottets svårhet och särskilda drag berättigar till det. Rannsakningsdomaren skall inom 24 timmar underkasta sitt beslut en domstol. Stadgandena tillåter telefonavlyssning också i preliminära undersökningar, när det finns goda skäl att misstänka att ett brott kommer att begås. Eftersom syftet med avlyssningen dessutom var att förhindra ett brott, ansåg domstolen det obestridligt att avlyssningen var en nödvändig åtgärd i ett demokratiskt samhälle. På dessa grunder ansåg domstolen att avlyssningen inte bröt mot bestämmelserna i artikel 8.

