

RIKSDAGENS
FÖRVALTNINGSUTSKOTT

Helsingfors
den 18 november 1994
Utlåtande nr 5

Till Lagutskottet

När riksdagen den 12 april 1994 remitterade regeringens proposition nr 22 med förslag till lagstiftning om teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk observation till lagutskottet för beredning bestämde den samtidigt att förvaltningsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Med anledning av ärendet har utskottet hört lagstiftningsdirektören Jan Törnqvist och överdirektören K. J. Lång vid justitieministeriet, polisdirektören Seppo Nevala vid inrikesministeriet, avdelningschefen Vesa Palonen vid trafikministeriet, kriminalöverkommissarien Paul Kokko vid Poliisijärjestöjen liitto, ordföranden Pentti Saira vid Suomen Nimismiesyhdistys, advokaten Aarno Arvela vid Finlands Advokatförbund, ordföranden Mikko Paatero vid Poliisitarkastajat ry, styrelseledamoten Marja-Liisa Törnblom vid Tingsrättsdomarna r.f., kriminalöverkommissarien Teuvo Kulha vid Centralkriminalpolisen, biträdande chefen Seppo Pyllkänen och avdelningschefen Hannu Haaranen vid Skyddspolisen, kommissarien Torsti Koskinen vid polisinspektionen i Helsingfors, tekniske direktören Jukka Alho vid Helsingfors Telefon Ab, direktören Jorma Koivunmaa vid Telecom Finland Oy, professorn Pekka Koskinen, biträdande professorn Martin Scheinin och biträdande professorn Matti Pellonpää vid Helsingfors universitet samt dataombudsmannen Jorma Kuopus.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att telefonavlyssning och annan teleavlyssning skall tillåtas vid förundersökning av vissa grova brott som nämns i lagen. Teleavlyssning skall enligt förslaget enbart gälla den brottsmisstänktes teleanslutning. Regleringen av teleövervakning föreslås bli justerad på vissa punkter. Dessutom föreslås stadganden om

teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning.

Med teleövervakning avses att s.k. identifieringsuppgifter inhämtas om telemeddelanden som sänds från eller tas emot i en telefonanslutning eller någon annan teleanslutning. Teleövervakning skall enligt förslaget tillåtas vid undersökningar av brott för vilka det lindrigaste straffet är fängelse i fyra månader och för vissa andra brott som särskilt nämns i lagen, bl.a. narkotikabrott. För närvarande är kravet att det lindrigaste straffet skall vara fängelse i ett år eller att det är fråga om ett grovt narkotikabrott.

Teleavlyssning och teleövervakning av den brottsmisstänktes teleanslutning kräver enligt förslaget alltid tillstånd av en domstol. Tillstånd kan beviljas för högst en månad åt gången.

Vidare stadgas det att polisen vid förundersökningen av ett brott skall ha rätt att med hjälp av tekniska anordningar i hemlighet avlyssna den brottsmisstänktes samtal och att med hjälp av optiska övervakningsanordningar observera honom. Polisen kan rikta teknisk avlyssning mot en person som misstänks för ett brott där det lindrigaste straffet är fängelse i fyra månader eller för ett narkotikabrott. Optisk övervakning får företas om straffet för det misstänkta brottet är strängare än fängelse i sex månader. Teknisk avlyssning och optisk övervakning kan bara riktas mot den brottsmisstänkte när han befinner sig på en allmän plats, i ett fortskaffningsmedel på allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat liknande rum. Teknisk avlyssning kräver tillstånd av en domstol. Däremot kan beslut om optisk övervakning fattas av polisen.

Reformen genomförs huvudsakligen genom ändringar i tvångsmedelslagen. Därtill ändras förundersökningslagen, lagen om offentlighet vid rättegång och telelagen.

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

Utskottets ställningstaganden

Allmänt

Regeringen föreslår att ett helt nytt straffprocessuellt tvångsmedel, teleavlyssning, skall tillåtas vid brottsundersökning. Vidare föreslås utvidgningar inom teleövervakning och stadganden om teknisk avlyssning och optisk övervakning i lag.

Propositionen har beretts under en lång tid, allt sedan 1970-talet och är därför mycket väl och grundligt beredd.

Utskottet menar att regeringen i propositionen helt riktigt utgår från att den straffrättsliga ordningen måste kunna klara upp så många brott som möjligt för att fylla sin funktion. Trovärdigheten minskar om framför allt grova brott inte klaras upp i tillräckligt stor omfattning. Också med tanke på brottsoffrens intressen är det viktigt att brott klaras upp. Detta kräver att förundersökningsmyndigheterna, polisen och vid tullbrott tullmyndigheterna, har tillgång till fullgoda tvångsmedel vid förundersökningen för att de skall kunna få fram nödvändig bevisning för att väcka åtal och åtala en misstänkt.

De föreslagna nya tvångsmedlen måste också bedömas utgående från vilka grundläggande fri- och rättigheter de ingriper i och hur allvarligt detta sker med beaktande av medborgarnas rättssäkerhet. Reformen måste därför utvärderas å ena sidan mot bakgrunden av medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och å andra sidan med hänsyn till att det i högsta grad ligger i samhällets men också i brottsoffrens intressen att speciellt grova brott klaras upp.

Telefon- och annan teleavlyssning

Telefonavlyssning och annan teleavlyssning är tillåten vid förundersökning av brott i de flesta länder i Europa. Det är ett mycket effektivt sätt att utreda planerad och organiserad brottslighet. Om flera personer måste samverka på olika stadi-er för att kunna begå ett brott kan de vanligen inte fullfölja gärningen utan att stå i kontakt med varandra under en längre tid. Telefonkontakter och andra liknande kontakter behövs i regel särskilt när det gäller gränsöverskridande brottslighet. Erfarenheter från andra länder visar att de som är inblandade i brott inte ryggar för att prata om sina brottsliga förehavanden i telefon, även om de är medvetna om att teleavlyssning är tillåten.

I Finland förekommer redan nu organiserad narkotikabrottslighet som har naturliga kopplingar till annan brottslighet i stor skala och medför allvarliga hälsoproblem. Det finns även i övrigt tecken på att den planerade och organiserade brottsligheten håller på att öka i vårt land och att den organiserade brottsligheten sannolikt får bättre grogrund. För att den gränsöverskridande brottsligheten skall kunna bekämpas måste staten samarbeta och deras myndigheter få tillgång till ungefär likvärdiga spaningsmetoder.

Utskottet har kommit fram till att Finland bör tillåta telefonavlyssning och annan teleavlyssning vid förundersökning av brott. Med tanke på att avlyssning är ett mycket speciellt tvångsmedel är det dock viktigt att skriva in strikta krav och så exakta restriktioner som möjligt i lagen.

Att villkoren måste regleras exakt i lag beror bland annat på att telefonavlyssning skiljer sig från andra tvångsmedel som tillämpas vid förundersökningar av brott på den punkten att avlyssning måste kunna bestämmas och genomföras utan att den misstänkte vet om det. I praktiken går det därtill inte att undvika att oskyldiga, helt utomstående personer, som har kontakt med den misstänkte, också kommer att avlyssnas. Med hänvisning till det som sägs längre fram i detta utlåtande påpekar utskottet att det som stadgas i lagen om utomstående som teleavlyssnas inte gäller upptagningar med s.k. överskottsinformation och att upptagningarna måste förstöras efter granskning eller uppgifterna raderas ut.

I 5 a kap. 2 § i det första lagförslaget ingår en exakt och strikt uppräkningslista på när teleavlyssning är tillåten. Av rättssäkerhetsskäl fattas beslutet om avlyssning av en oavhängig domstol på skriftligt yrkande av en anhållningsberättigad tjänsteman. Domstolen måste dels ta ställning till kraven i föreslagna nya 5 a kap. 2 § tvångsmedelslagen, dels avgöra om de uppgifter som fås fram genom avlyssning är av synnerlig vikt för utredningen av brotten. För att tillstånd skall kunna beviljas måste polisen få domstolen övertygad om att så är fallet. Samtidigt måste domstolen ta hänsyn till proportionalitetsprincipen och bedöma om den fördel eller det mål som nås genom tvångsmedlet står i rimlig proportion till nackdelarna eller andra motstridiga fördelar och värderingar. Polisen måste självfallet bedöma om samtliga förutsättningar för teleavlyssning finns redan innan den lägger fram ett skriftligt yrkande hos domstolen. Trots att polisens uppgifter spelar en viktig roll för handläggningen av teleavlyssningstillstånd anser utskottet att

lagen ger domstolen rätt att självständigt pröva beslutet. Om domstolen anser att villkoren för att bevilja tillstånd inte uppfylls kan sådant inte beviljas.

Ur rättsskyddssynvinkel är det viktigt att villkoren för teleavlyssning skrivs in i tillståndsbeslutet och att tillståndet är tidsbegränsat. Rättsskyddet garanteras likaså av att den föreslagna lagen stadgar att protokoll måste föras om hur tvångsmedel har använts och att det finns paragrafer om förbud mot avlyssning, skyldighet att underrätta domstolen om att tvångsmedel inte längre används, undersökning av upptagningar och förbud mot att använda överskottsinformation.

För kontrollen av teleavlyssning är det vidare av betydelse att telefoninrättningarna alltid måste göra de tekniska kopplingar som tillståndet kräver, för de kan inte göras av polisen. Utskottet finner det nödvändigt att teleinrättningarna är skyldiga att dokumentera samtliga kopplingsåtgärder för att de senare skall kunna utredas.

Den misstänkte måste enligt förslaget senare underrättas om att tvångsmedel har använts. Om det är viktigt för utredningen får domstolen på framställning av förundersökningsledaren besluta att den misstänkte underrättas först senare eller inte alls. Det kan mycket sällan bli fråga om att den misstänkte inte alls underrättas. Det måste gälla allvarliga brott som inte har preskriberats och som inte har kunnat utredas. Vidare måste den misstänkte fortfarande vara misstänkt för brottet.

Lagförslaget ger både den misstänkte och den utomstående så stora rättsskyddsgarantier som det över huvud taget med fog kan ges vid den här typen av tvångsmedel. Det bör märkas att förundersökningsmyndigheten arbetar under tjänsteansvar när den använder de nya tvångsmedlen. Om polisen bryter mot de nya paragraferna är det fråga om ett brott mot tjänsteplikten. Polisen har självfallet inget intresse av att bryta mot lagen och det finns ingenting som tyder på att de tvångsmedel som för närvarande tillåts missbrukas. Tvärtom förefaller polisen att åtnjuta mycket stort förtroende bland befolkningen och det är därför skäl att värna detta.

Det är samhällets uppgift att bestämma vilka straffprocessuella tvångsmedel polisen får tillgång till och under vilka förutsättningar de kan tillämpas. Om polisen inte får tillräckligt stora befogenheter skall man inte heller förvänta sig resultat av arbetet. Det bör noteras att berörda parter har möjlighet till efterhandskontroll ge-

nom klagan eller till och med genom polisanmälan, om det finns anledning att misstänka att teleavlyssningen strider mot lagen. Dessutom har utskottet den uppfattningen att riksdagens justieombudsmans inspektionsverksamhet i fråga om tvångsmedel också gäller de nya straffprocessuella befogenheterna.

Utskottet understryker att det är mycket viktigt att det som sägs i lagen om den misstänktes och utomstående personers rättsskyddsgarantier följs samt att proportionalitetsprincipen tillämpas i den konkreta situationen samtidigt som villkoret att ett tvångsmedel måste kunna antas vara av synnerlig vikt för utredning av brottet iakttas.

Utskottet anser att teleavlyssning bör utsträckas till vissa andra brott som inte nämns i propositionen, åtminstone till grov utpressning och grova ekonomiska brott, men eventuellt också till grovt ocker. Grov utpressning kan i många fall vara ett mycket väl planerat brott, där gärningsmannen under en lång tid kan observera det tilltänkta offret, skaffa fram uppgifter och förbereda sig på flera andra sätt. Vid grov utpressning eftersträvar gärningsmännen i regel mycket stor ekonomisk nytta. Vid utpressning förmedlas ofta hotelser och liknande genom telemeddelanden. Ett hot kan vara mycket allvarligt och drabba stora grupper av människor om gärningsmannen gör allvar av sitt hot i form av sabotage. Om gärningsmannen hotar att spränga en produktionsanläggning i luften, t.ex. ett kärnkraftverk, eller att förgifta mat- eller dryckespartier i en livsmedelsfabrik kan sabotaget medföra allvarliga störningar i de normala samhällsfunktionerna. Grov utpressning är ett brott som är mycket svårt att utreda.

Vad gäller grovt ocker kan det här tilläggas att organiserad brottslighet ofta är förknippad med utlåning av pengar som förvärvats genom brott till hög ränta. Årliga räntor på 100 procent har förekommit. I många fall finansieras andra brott med de lånade pengarna och indrivningen sker under våldsamma former och hotelser. Enligt vad utskottet har erfarit är de som har utsatts för ocker och våld i regel ovilliga att reda ut händelserna i rädsla för hämndaktioner.

När det gäller grova ekonomiska brott kan användningsområdet för teleavlyssning inte bara kompletteras med nya brottsbenämningar, utan brotten måste nämnas i kombination med tilläggs villkor, t.ex. att brottet gäller värdefull ofentlig eller privat egendom och att verksamheten är planlagd eller yrkesmässig.

Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition nr 94/1993 rd som innehåller stadganden om flera grova brott där teleavlyssning eventuellt bör tillåtas vid förundersökningen, t.ex. grovt frihetsberövande och grovt sabotage. Vidare bör det märkas att en del mycket grova brott enligt lag inte skall beröras av teleavlyssning.

I regeringens proposition nr 57 med förslag till en ny polislag föreslås det i 3 kap. om inhämtande av information bli stadgat om övervakning och inhämtande av information vid andra uppdrag än förundersökning. Proposition nr 57 gäller således delvis samma sakkomplex som den nu föreliggande propositionen. När förslaget till ny polislag behandlas måste betänkandet på nödvändiga punkter också behandla de ovan nämnda lagrummen med hänsyn till de nya straffprocessuella tvångsmedlen.

Utskottet har den uppfattningen att det inte går att peka ut någon särskild punkt i propositionen som med fog kan misstänkas stå i strid med den föreslagna lagstiftningen och konventionerna om de mänskliga rättigheterna.

Det är sannolikt att teleavlyssning i vissa enskilda fall kommer att kräva så stora personella och tekniska resurser att bara de största polisdistrikten kan utföra uppdragen. Utskottet påpekar i detta sammanhang att personalen måste få ordentlig utbildning i teleavlyssning.

Teleövervakning

Teleövervakning betyder att identifieringsuppgifter om ett teledokument inhämtas, t.ex. telefonnummer, när ett samtal rings och hur länge det tar och varifrån ett mobiltelefonsamtal kommer. Vid teleövervakning undersöks inte innehållet i ett teledokument. Teleövervakning ingriper således inte konfidentiella meddelanden och inskränker inte den enskildes integritet på samma sätt som teleavlyssning.

Utskottet menar att det är befogat att utvidga tillämpningen av teleövervakning på det sätt som föreslås i regeringens proposition genom att villkoren för teleövervakning kopplas ihop med minimistrafiken för grova brott enligt totalreformen av strafflagen. Därtill skall teleövervakning kunna tillämpas vid utredning av narkotikabrott och brott som riktar sig mot ett automatiskt databehandlingssystem via en teleterminal. Vid brott som gäller dataanläggningar kan stora ekonomiska intressen stå på spel, och de uppgifter som fås in genom teleövervakning kan i många fall

vara av avgörande betydelse för brottsutredningen.

Regeringen föreslår en strikt reglering av teleövervakning. I sak gäller samma rättsskyddsgarantier för teleövervakning som för teleavlyssning, men med vissa skillnader på grund av tvångsmedlets karaktär. Så kan t.ex. stadgandena om avlyssningsförbud självfallet inte gälla teleövervakning.

Teknisk observation

I de flesta länder finns det inga, uttryckliga stadganden om polisens rätt att observera människor med hjälp av teknisk apparatur för att utreda brott. I vilken utsträckning teknisk observation tillåts beror således på i vilken grad lagstiftningen skyddar människors integritet och andra grundläggande rättigheter. Utskottet finner det viktigt att det i Finland stadgas om teknisk observation i lag.

Villkoren för teknisk avlyssning, optisk övervakning och teknisk spårning samt anknytande rättsskyddsgarantier regleras i lagförslaget på behörigt sätt.

Enligt lagförslaget får den misstänkte utsättas för teknisk avlyssning och optisk övervakning bara då han befinner sig på en allmän plats, i ett fortskaffningsmedel på en allmän plats eller i ett hotellrum eller något annat liknande rum.

Propositionen utgår från att varje människa skall få leva sitt privatliv hemma utan att behöva vara rädd för att utsättas för myndighetsövervakning. Däremot kan hotellrum och liknande lokaler inte anses höra till den centrala krets som skyddas av hemfriden. På denna punkt hänvisar utskottet till propositionen, där regeringen påpekar att begreppet hemfrid i den bemärkelse som avses i strafflagen har formulerats för att tjäna andra syften än att ge skydd mot de hot som följer av den moderna tekniken. Brottsundersökningen skulle bli oerhört mycket ineffektivare om samtal i hotellrum inte får avlyssnas när de villkor som ställs i propositionen uppfylls.

Det är klart att privatbostäder och det skydd som de åtnjuter kan missbrukas för kriminella syften. Vid utredningar av t.ex. narkotikabrott har det visat sig att narkotika har sålts i privatbostäder och att langarna har krävt att köparna skall använda knarket i bostaden för att undgå polisövervakning. I vissa fall har narkotika lagrats i privatbostäder och bostäder har varit mötesplats för brottslingar. Lägenheter som åtnjuter skydd för privatbostäder kan i många fall

bara ha skaffats för omfattande kriminell verksamhet utan att någon i själva verket bor där.

Utskottet har den uppfattningen att det i exceptionella fall och vid speciellt grova brott kunde behövas stadganden som tillåter teknisk observation också i privatbostäder. Det kan uppskattas att tillämpningen av nödlägesparagraferna samtidigt delvis kunde inskränkas. Men frågan kräver en omfattande och grundlig fristående utredning.

Avslutningsvis uppmärksammar utskottet en detalj i definitionen på teknisk avlyssning. I den finska texten hänvisar det relativa pronominet "joka" felaktigt till teknisk anordning och inte till samtal eller muntligt meddelande som förmodli-

gen är avsikten. Anmärkningen gäller inte den svenska lagtexten.

Övriga synpunkter

Av de orsaker som nämns i propositionen och på grundval av erhållen utredning finner förvaltningsutskottet lagförslaget behövt och tillstyrker det, men med ovanstående anmärkningar.

På grundval av det ovanstående anför utskottet vördsamt

att lagutskottet bör beakta det som sägs ovan när det utarbetar sitt betänkande.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Väistö, vice ordföranden Varpasuo, medlemmarna R. Aho, Enestam, Järvilahti, Kautto,

Korva, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Metsämäki, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen och Vähänäkki samt suppleanten Ihamäki.

Avvikande åsikt

I utlåtandet, som har godkänts av majoriteten i utskottet, ägnas bland annat skyddet av människors privatliv alldeles för lite uppmärksamhet. Nedan redogör vi för denna omständighet och för några andra saker som enligt min mening är viktiga.

Även om de föreslagna paragraferna om teleavlyssning och anknytande befogenheter rent generellt sett uppfyller kraven i artikel 8.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, kan teleövervakning och datainsamling på det sätt som regeringen föreslår inte anses vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle när det gäller t.ex. helt utomstående personer som inte har något att göra med brottsutredningen och deras privatliv.

Vi anser att det bör inrättas en oberoende undersökningsnämnd med uppgift att bevaka de utomståendes intressen vars privatliv berörs av den föreliggande lagen men som inte har någonting att göra med det ursprungliga brottet. Nämnden skall ha till uppgift att övervaka att avlyssningsbefogenheterna inte används för andra syften än de som anges i lagen och att övervakningsuppgifter om t.ex. människor som eventuellt gjort sig skyldiga till andra brott används på

behörigt sätt i brottsutredningen. En nämnd bidrar till att teleavlyssning bara används i den utsträckning som lagen tillåter. Erfarenheter från andra länder visar att avlyssningen har en benägenhet att svälla ut.

Undersökningsnämnden kunde vara ett rättskydds- eller expertorgan. Ordföranden och en del av medlemmarna borde ha juridisk utbildning och samtliga medlemmar ha juridiskt sanktionerad tystnadsplikt. Nämnden kunde vara knuten till dataombudsmannen och nämnden för datasekretess. Nämnden vore skyldig att utreda klagomål från medborgarna över att polisen har brutit mot skyddet av människors privatliv genom befogenheterna i 5 a kap. tvångsmedelslagen.

Vidare föreslår vi att passusen i tvångsmedelslagen om att polisen kan ta sig in i privatpersoners eller företags slutna datanät (E-post med hemlig kod) stryks.

Regeringen föreslår att beslutet om teleavlyssning skall kunna fattas av en enda domare. Detta ger inte de misstänkta ett fullgott rättsskydd. En sammansättning med en enda domare kan bara komma i fråga vid brådska behandlingar av allvarliga fall som infaller under ett veckoslut.

Även i övrigt är teleavlyssning ett tvångsmedel som lämnar mycket övrigt att önska vad beträffar de som enligt lagen utsätts för teleövervakning. Vi anser att det vore skäl att överväga olika möjligheter att förbättra avlyssnade personers rättsskydd. En del sakkunniga har föreslagit att det inrättas en advokatpool vars medlemmar kan kallas in till domstolen för att bevaka de misstänkta rättsskydd utan att dessa är medvetna om att de kommer att avlyssnas. En annan möjlighet är att dataombudsmannen får denna uppgift. Det finns säkert många andra bra sätt att lösa problemet på.

Enligt 11 § 2 mom. tvångsmedelslagen och 43 § 2 mom. förundersökningslagen är det under vissa förutsättningar tillåtet att också efteråt låta bli att underrätta den misstänkte om att tvångsmedel har använts. Det innebär en mycket omfattande utvidgning av polisens befogenheter. Undersökningsnämnden (expertorganet) som före-

slås ovan bör också ha till uppgift att bedöma om sådant är nödvändigt, och i en modell med en undersökningsnämnd måste lagförslaget ändras på denna punkt, eftersom ett beslut av en domstol fråntar den misstänkte möjligheten att anföras klagan enligt 6 § 3 mom. Vid utfrågningen av sakkunniga antogs det att underrätterna på yrkan av skyddspolisen kunde bli tvungna att bestämma att den misstänkte aldrig underrättas om avlyssningen.

Vad gäller teleövervakning bör lagförslaget granskas även när det gäller avtalet mellan den som innehar en teleanslutning och telefoninrättningen. Lagförslaget säger ingenting om när en teleanslutning får stängas (1 § 2 punkten). Lagutskottet har all orsak att precisera lagförslaget för att det klart och tydligt skall framgå när en telefonanslutning får stängas, om det anses vara en nödvändig åtgärd.

Helsingfors den 18 november 1994

Erkki Pulliainen

Raila Aho

Tuulikki Ukkola