

Motion till riksdagen 2013/14:K8

av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V)
med anledning av prop. 2013/14:51

Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet

1 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om att införa en ny straffbestämelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag om att använda hemliga tvångsmedel vid olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige och om att brottet ska undantas från underrättelseskyldigheten vid användande av hemliga tvångsmedel.

2 Inledning

Vänsterpartiet värnar demokratiska grundvärden som rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten. Likaså är vi angelägna om att det finns ett regelverk som ger ett gott skydd för Sveriges säkerhet. Som alltid när det gäller frågor om utvidgning av det straffbara området uppkommer frågor om behov, effektivitet och proportionalitet. Dessa överväganden gör sig särskilt gällande när det är fråga om centrala skyddsintressen som Sveriges säkerhet och grundlagsskyddade rättigheter såsom yttrande- och tryckfrihet och skyddet för den personliga integriteten. Det handlar således om att skydda den demokratiska rättsstaten i flera bemärkelser.

Ett av fundamenten i en rättsstat är att medborgarna åtnjuter ett effektivt skydd mot statens maktutövning; den enskilda medborgaren ska vara tryggad mot statens missbruk av rättsordningen. Det primära värde som rättssäkerheten ska skydda är den enskildes intresse av självbestämmande och möjlighet till livsplanering. Rättssäkerheten bör i princip inte kunna åsidosättas. För att kravet på rättssäkerhet ska upprätthållas krävs bl.a. att lagstiftningen är av god kvalitet, både vad det gäller straffprocessuella regler och det materiella innehållet samt att rättstillämpningen är god.

Fel! Okänt namn på

Den andra bärande principen i vår rättsordning som i hög grad aktualiseras med anledning av denna proposition är proportionalitetsprincipen. Principen innebär att de åtgärder som det allmänna använder sig av för att uppnå ett visst syfte inte får vara mer betungande eller mer långtgående än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå det eftersträvade syftet. Det ska således råda en balans mellan mål och medel samt vara sannolikt att det syftet uppnås genom vidtagna medel. Finns det möjlighet att välja mellan flera verk samma åtgärder ska det minst tyngande alternativet väljas.

Proportionalitetsprincipen är central vid tillkomsten av rättighetsbegränsande lagstiftning, vilket framgår av 2 kap. 20 § RF, vari det anges att de i bestämmelsen angivna fri- och rättigheterna endast får begränsas om de tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och om begränsningen varken går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det eftersträvade ändamålet eller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det är allmänt av vikt att en adekvat, välgrundad och välredovisad proportionalitetsbedömning sker vid allt lagstiftningsarbete, i synnerhet när det är frågan om rättighetsbegränsande lagstiftning.

Då all tvångsmedelsanvändning innebär ett ingrepp i den privata sfären, krävs det en rimlig avvägning mellan det befogade kravet på effektiv brottsbekämpning å ena sidan och det lika befogade kravet på upprätthållandet av rättssäkerhet och integritet å den andra sidan. Detta är således en svår balansgång som innehåller en konflikt mellan säkerhetstänkande och mänskliga rättigheter.

De förslag som presenteras i propositionen rör viktiga värden och innebär svåra avvägningar mellan olika intressen. Det är framför allt förslaget om att införa en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige samt möjligheten att använda hemliga tvångsmedel vid nyss nämnda brott som Vänsterpartiet har starka invändningar mot. I dessa delar innehåller varken utredningen eller propositionen en tillfredsställande redovisning av hur proportionalitetsbedömningen gjorts och vad som där beaktats eller någon konsekvensanalys av de förslag som nu lagts fram.

Vänsterpartiet välkomnar dock förslaget om en skärpt straffbestämmelse för s.k. flyktingspionage. Straffbestämmelsen syftar i första hand till att skydda enskilda människor och deras anhöriga mot fara för framtida förföljelse eller annat lidande. I sin nuvarande lydelse omfattar straffbestämmelsen endast verksamhet som sker hemligen eller med användande av svikliga medel. Det innebär att verksamhet som sker öppet med användande av otillbörliga påtryckningar, såsom underförstådda hot, faller utanför tillämpningsområdet. Vi delar regeringens bedömning om att även sådana förfaranden är straffvärda då de begränsar den enskildes handlingsfrihet och ger upphov till rädsla och oro. Vänsterpartiet anser det därför rimligt att straffbestämmelsen som det föreslås utvidgas till att även omfatta verksamhet som bedrivs med användande av otillbörliga medel.

3 Olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Förslaget innefattar en ny bestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet riktad mot Sverige. Bestämmelsen syftar till att skydda Sveriges säkerhet och riktar sig mot otillåtna underrättelseverksamheter som bedrivs i hemlighet eller med användande av svikliga medel för att komma över uppgifter som kan skada Sveriges säkerhet om de kommer främmande makt till handa. För att uppnå det syftet anser regeringen att det inte bör krävas att det kan bevisas att några uppgifter har samlats in i verksamheten eller vilka uppgifter som har hanterats. För straffbarhet räcker det med att verksamheten syftar till ett anskaffande av uppgifter. Det fordras med andra ord inte att verksamheten faktiskt innebär ett anskaffande av uppgifter.

I likhet med remissinstansen Advokatsamfundet har Vänsterpartiet invändningar mot förslaget i denna del. Så som förslaget är utformat uppställs en rad rekvisit för att begränsa det straffbara området, men förslagets innebörd är att beteenden och inte gärningar straffbeläggs. Det är således inte handlingen i sig som grundar ansvar. Vi anser därför att kraven på tydlighet och förutsebarhet brister och att förslaget därmed strider mot utgångspunkterna för strafflagstiftningen. Vidare anser vi inte att det tydligt framgår var gränserna för det straffbara området går, och i likhet med vad Justitiekanslern m.fl. anfört riskerar förslaget att få ett alltför brett tillämpningsområde och därmed träffa mindre straffvärda beteenden och viss legitim underrättelseverksamhet.

Det är viktigt att den straffrättsliga regleringen lever upp till högt ställda krav på effektivitet och ändamålsenlighet samtidigt som rättssäkerhetskraven inte åsidosätts. Effektivitet får dock aldrig överordnas rättssäkerheten. En avvägning mellan dessa faktorer måste göras i varje konkret lagstiftningsärendet och en straffbestämmelse bör utformas på ett sådant sätt att avgränsningen av det straffbara området är så tydlig som möjligt. Vänsterpartiet anser att Sveriges säkerhet är ett skyddsintresse av stor betydelse och att vi behöver en straffrättslig reglering som kan skydda viktiga samhällsliga värden, men det förslag som nu har lämnats är inte utformat så att det straffbara området är tydligt avgränsat och lever därmed inte upp till viktiga rättssäkerhetskrav om tydlighet och förutsebarhet.

Riksdagen bör avslå regeringens förslag om att införa en ny straffbestämmelse om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Detta bör riksdagen besluta.

4 Hemliga tvångsmedel vid olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige

Förslaget innebär en utökad möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att använda hemliga tvångsmedel, inte bara i förundersökningar utan också

Fel! Okänt namn på

i preventivt underrättelsesyfte. Hemliga tvångsmedel är till sin natur starkt integritetskänsliga och får bara vidtas när det finns stöd för det i lag. Vid införande av sådan lagstiftning måste bestämmelserna i grundlagen beaktas. För att lagar som inskränker integritetsskyddet ska få genomföras krävs att det intresse som ska tillgodoses är så starkt och integritetsskyddsintresset så förhållandevis svagt att inskränkningen framstår som proportionerlig.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF innebär att lagstiftaren tydligt måste redovisa vilka avvägningar som gjorts vid proportionalitetsbedömningen. Beredningsunderlaget till regeringens förslag saknar en sådan redovisning och är, enligt Vänsterpartiets mening, ensidigt och inriktat på effektivitetsmål. Det innebär att det är svårt att avgöra om det behov som förslaget ska tillgodoses verkligen står i rimlig proportion till det ingrepp som förslaget kan orsaka i enskildas personliga integritet. Regeringen medger visserligen att den föreslagna regleringen innebär betydliga integritetsintrång, men konstaterar sedan att det vid en avvägning mellan intresset av en effektiv brottsbekämpning och integritetsintresset är det brottsbekämpande intresset som väger tyngst. Hur denna avvägning gått till och vad som beaktats framgår dock inte.

Som ovan angetts anser vi att straffbestämmelsen är vagt utformad och kan medföra tillämpningsproblem, vilket i sin tur kan leda till att hemliga tvångsmedel används i alltför stor utsträckning. De brottsbekämpande myndigheterna bör ges effektiva och ändamålsenliga verktyg för att bekämpa brottslighet, vilket är särskilt angeläget i fråga om sådan allvarlig brottslighet som regleras i 19 kap. BrB. Lagstiftningen måste dock utformas så att det polisiära behovet och effektiviteten hos åtgärderna står i rimlig proportion till intrånget i enskildas personliga integritet. Då beredningsunderlaget är så bristfälligt kan vi inte bedöma huruvida den föreslagna åtgärden är befogad eller inte.

Vänsterpartiet ifrågasätter särskilt möjligheterna till preventiv användning av tvångsmedel vid misstanke om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige. Straffskalan för den föreslagna straffbestämmelsen föreslås vara fängelse i högst två år och Vänsterpartiet är, i likhet med remissinstansen Datainspektionen, tveksam till att polisen i preventivt syfte ska få använda mycket integritetskänsliga övervakningsmetoder vid misstanke om brottslighet som har ett förhållandevis lågt straffvärde.

Polisen har visserligen redan i dag möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i förundersökningar och i brottspreventiv utredningssyfte, vid misstanke om brottslighet som har ett jämförbart straffvärde. Förslaget innebär dock att fler brottstyper inkluderas och att tillämpningsområdet för tvångsmedelslagstiftningen utökas. Vi anser att det kräver en särskild integritetsanalys och tydligt redovisade bedömningar av integritetsskadornas förväntade art och omfattning. Behovet av detta försvinner inte för att användandet av integritetsinskränkande åtgärder sker gradvis. Detta bör särskilt framhållas med tanke på att takten på ny integritetsbegränsande lagstiftning är högt uppdriven, inte minst på brottsbekämpningsområdet, vilket torde öka risken för misstag och onödiga integritetsskador.

I propositionen föreslås även att polisens användning av hemliga tvångsmedel vid förundersökning om olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige ska undantas underrättelseskyldigheten. Huvudregeln är att den som har ut-

Fel! Okänt namn på

satts för vissa former av hemlig övervakning ska underrättas om detta senast en månad efter avslutad förundersökning. Regeringens förslag innebär att den enskilde inte ska underrättas om hemliga tvångsmedel som hen varit utsatt för i samband med en förundersökning rörande någon form av olovlig underrättelseverksamhet, oaktat om förundersökningen lagts ned. Kraven på skyddsintresset bör ställas högt för att underlåta sådan underrättelse, och i detta fall anser Vänsterpartiet inte att skyddsintresset är så starkt att den som varit övervakad ska kunna gå miste om sin rätt till underrättelse.

Riksdagen bör avslå regeringens förslag om användande av hemliga tvångsmedel vid olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, och brottet bör undantas från underrättelseskyldigheten om användande av hemliga tvångsmedel. Detta bör riksdagen besluta.

Stockholm den 11 december 2013

Mia Sydow Mölleby (V)

Bengt Berg (V)

Amineh Kakabaveh (V)

Eva Olofsson (V)

Marianne Berg (V)

Lars Ohly (V)

Lena Olsson (V)