



Hemlig rumsavlyssning

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 6 april 2006 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning jämte de motioner som kunde komma att väckas i ärendet.

Konstitutionsutskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås att hemlig rumsavlyssning införs som ett nytt hemligt tvångsmedel.

Med hemlig rumsavlyssning avses att tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Hemlig rumsavlyssning skall enligt förslaget få användas vid förundersökning avseende brott som har ett minimistraff om fängelse i minst fyra år. Som exempel på sådana brott kan nämnas terroristbrott, mord, dråp, människorov som inte är mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse som utgör grovt brott. Hemlig rumsavlyssning skall få användas även vid förundersökning angående vissa andra allvarliga brott, såsom grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse.

Hemlig rumsavlyssning skall endast få avse en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Särskilda krav uppställs för tillstånd att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad. Enligt förslaget införs ett absolut förbud mot att avlyssna vissa platser. Som exempel på sådana platser kan nämnas advokatkontor, läkarmottagningar samt biktstol och annan plats som används för enskild själavård. Förbud föreslås också för lokaler som används av massmedieföretag, men detta förbud gäller inte om det finns synnerlig anledning att anta att platsen används för sådant brott som kan föranleda avlyssning.

Samtal där advokat, läkare eller annan vars vittnesplikt är begränsad yttar sig om sådant som personen i fråga inte skulle få höras om som vittne skall inte få avlyssnas. Det innebär att bl.a. samtal mellan försvarare och den misstänkte, bikt och enskild självård och samtal, där enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen någon som talar inte får avslöja sin källa, inte skall få avlyssnas.

Förslaget innehåller flera bestämmelser som är avsedda att garantera rättssäkerheten. Bland annat skall det för användning av hemlig rumsavlyssning krävas att allmän domstol lämnar tillstånd till åtgärden. Vidare skall offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tiden för tillstånd skall inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd till hemlig rumsavlyssning skall få lämnas endast om någon är skäligen misstänkt för ett sådant brott som får föranleda hemlig rumsavlyssning, om det är av synnerlig vikt för utredningen samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär. Det införs också en reglering för användningen av överskottsinformation som fås vid användning av hemlig rumsavlyssning.

I propositionen meddelar regeringen sin avsikt att förstärka granskningen av tvångsmedelsanvändningen, inklusive hemlig rumsavlyssning. Regeringens uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas skall presenteras inom kort.

Möjligheten till hemlig rumsavlyssning skall enligt förslaget införas genom en särskild, tidsbegränsad lag. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla t.o.m. den 30 juni 2009. En utvärdering av tillämpningen skall komma att ge ytterligare underlag inför ett ställningstagande till om det finns skäl att permanenta lagen.

Motioner

Avslag på propositionen yrkas i parti- eller kommittémotioner av Kristdemokraterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet, Miljöpartiet de gröna och i en enskild moderatmotion.

Motionsvis hänvisas till behovet av förbättrad parlamentarisk kontroll av tvångsmedelsanvändning. Frågan om en särskild nämnd under riksdagen för sådan granskning nämns i flera av motionerna.

Grundläggande fri- och rättigheter

I propositionen lämnar regeringen en kortfattad redovisning för bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och i Europakonventionen.

Regeringsformen

I 1 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Det allmänna skall bl.a. värna den enskildes privatliv och familjeliv.

2 kap. regeringsformen innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång och mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Utlänningar här i landet är i princip likställda med svenska medborgare i fråga om detta skydd.

Skyddet kan enligt 2 kap. 12 § begränsas endast genom lag. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 23 § inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

För lagförslag som rör vissa av fri- och rättigheterna är ett kvalificerat lagstiftningsförfarande tillämpligt. Förfarandet, som regleras i 2 kap. 12 § regeringsformen, innebär i korthet att en minoritet i riksdagen kan få förslaget att vila i riksdagen under ett år, innan frågan om antagande avgörs.

Europakonventionen

Europakonventionen gäller som svensk lag (se SFS 1994:1219). Enligt artikel 8:1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatlivet enligt Europakonventionen är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en mängd åtgärder. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Överföring av meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer, såsom elektronisk post, omfattas av konventionens skydd för korrespondens (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2 uppl., 2002, s. 270). Ett ingrepp i skyddet för korrespondens är bl.a. när någon hindrar eller kontrollerar sådan kommunikation mellan personer.

Av artikel 8:2 följer att inskränkningar får ske i dessa rättigheter under vissa förutsättningar. En inskränkning i rättigheten måste ske med stöd av lag. Den måste vidare vara ägnad att tillgodose något av de i artikel 8:2 uppräknade allmänna eller enskilda intressena, däribland statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott. Inskränkningen måste även anses vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. Detta kan i huvudsak sägas innebära att det

måste finnas ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen och att den måste stå i rimlig proportion till det syfte som skall tillgodoses genom ingreppet (jfr Danelius s. 263). Det lagstiftade undantaget måste vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning.

I Europadomstolens praxis har det slagits fast att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning utgör intrång i såväl privatliv som korrespondens som skyddas enligt artikel 8. Sådana inskränkningar har ansetts godtagbara då det är strängt nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten eller för att förhindra oordning eller brott. Det måste dock finnas en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas (SOU 1993:40 s. 58). När hemlig teleavlyssning har ansetts utgöra en kränkning av artikel 8, har i de flesta fall bristande lagenlighet utgjort den grund som domstolen ansett utgöra kränkning.

Enligt artikel 13 i Europakonventionen skall var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter kränkts, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen förövats av någon under utövning av offentlig myndighet. Ett "effektivt rättsmedel" är ett rättsmedel som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål, oavsett om det leder till framgång för klaganden. Artikel 13 kräver inte rättsmedel inför domstol. Även administrativa rättsmedel kan vara tillräckliga för att uppfylla konventionskraven. Befogenheterna och de garantier som rättsmedlet erbjuder är avgörande för bedömningen av om det är effektivt (Danelius s. 352 f.). Det är inte nödvändigt att ett enda rättsmedel ensamt uppfyller kraven på ett "effektivt rättsmedel". Det kan räcka att de rättsmedel som en nationell lagstiftning tillhandahåller gör det sammantagna (Palm m.fl., Att klaga till Europadomstolen, 2005, s. 203).

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Förenta nationernas generalförsamling antog år 1948 en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna. I artikel 12 i den allmänna förklaringen anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens. Grundsatsen har arbetats in i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17).

Integritetsskyddskommittén

Regeringen beslutade den 7 april 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (Ju 2004:05, dir. 2004:51) med uppdrag att

- kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten,
- överväga om regeringsformens bestämmelse om skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 3 § andra stycket bör ändras, och i så fall föreslå en ny grundlagsreglering, samt

– överväga om det, vid sidan av befintlig lagstiftning, behövs generellt tillämpliga bestämmelser till skydd för den personliga integriteten, och i så fall lämna förslag till en sådan reglering.

Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007.

I kommittédirektiven ges en översiktlig redogörelse över olika försök att definiera begreppet personlig integritet och över integritetsskyddet i svensk lagstiftning.

Allmänna principer för tvångsmedelsanvändning

Tre allmänna principer, som gäller för all tvångsmedelsanvändning, anknyter till innehållet i 2 kap. 12 § regeringsformen. Dessa principer är ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. I anslutning till ändamålsprincipen förs i propositionen ett resonemang om bestämningen av tillämpningsområden och om användningen av s.k. överskottsinformation.

Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel endast när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. I anslutning till behovsprincipen lämnar regeringen i propositionen olika exempel som enligt regeringens bedömning visar på ett påtagligt behov av hemlig rumsavlyssning som en ny utredningsmetod.

Proportionalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. I anslutning till proportionalitetsprincipen förs resonemang i propositionen kring förutsättningarna för att hemlig rumsavlyssning skall få användas. Åtgärden skall få användas endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket sådan avlyssning får ske och det är av synnerlig vikt för utredningen att avlyssning sker samt skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller något annat motstående intresse. Resonemanget har betydelse också för diskussionen kring behovsprincipen.

Konstitutionsutskottets bedömning

Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

Utskottet noterar inledningsvis, liksom Lagrådet, att regeringen samtidigt med förslaget om hemlig rumsavlyssning lägger fram förslag om tvångsmedelsanvändning i förebyggande syfte, dvs. innan något brott har begåtts. Utskottet yttrar sig över det förslaget i yttrande 2005/06:KU6y.

Utskottet noterar vidare att det föreslagna tvångsmedlet utgör ett mycket starkt ingrepp i den privata sfär som medborgarna normalt skall vara tillförsäkrade. Det är en inställning som också regeringen ger uttryck för när den påpekar att polisen kan lyssna på, och ta upp, allt som sägs – och även annat än samtal – i den avlyssnade lokalen, vid alla tider på dygnet

och oavsett vilka som vistas där. Människor kan inte ens i sitt hem utgå från att ingen annan hemligt och med tekniska hjälpmedel lyssnar på, och tar upp, det som sägs och förekommer. Mängden överskottsinformation kan bli omfattande. Tvångsmedlet kommer, påpekar regeringen, också ibland att behöva förenas med den ytterligare kränkning det innebär att polisen får bereda sig tillträde till bostäder för att placera ut tekniska hjälpmedel.

Lagrådet, som avstyrkt att lagstiftning införs med den utformning som föreslagits i lagrådsremissen, har i sitt yttrande sammanfattningsvis funnit att behovet av en lag om hemlig rumsavlyssning med ett så vidsträckt tillämpningsområde som föreslogs i remissen inte kunde anses framgå av de upplysningar om behovet som lämnats i remissen. Lagrådet fann dessutom att det kunde ifrågasättas om det föreslagna systemet fyller rimliga krav på rättssäkerhet och överensstämmer med Europakonventionen, bl.a. genom avsaknaden av en underrättelseskyldighet som gör det möjligt att i efterhand angripa lagligheten av vidtagna åtgärder och i förekommande fall begära skadestånd. Lagrådet redogör i sitt yttrande också för domar av Europadomstolen som har bäring på förslaget, dvs. som avser artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen.

För att ett så ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning skall införas måste det, som även Lagrådet funnit, krävas mycket starka skäl och tillämpningsområdet får inte vara mer vidsträckt än som klart motiveras av behovet. Villkoren för att avlyssning skall få ske måste ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Procedurreglerna för användning av tvångsmedlet måste i möjligaste mån vara betryggande.

Konstitutionsutskottet har ingen annan uppfattning än Lagrådet i dessa nu senast angivna hänseenden. En bedömning måste göras av om behovet och effektiviteten av hemlig rumsavlyssning i den föreslagna utformningen – med avgränsningen av tillämpningsområdet och med de inskränkningar i tillämpningen som anges – utgör sådana mycket starka skäl som rättfärdigar det intrång i privatlivet som tvångsmedlet innebär. Bedömningen måste innehålla avvägningar med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. De procedurregler som kringgärdar användningen, inklusive de regler som avser hanteringen av överskottsinformation, är enligt konstitutionsutskottets mening viktiga moment i bedömningen.

I propositionen har regeringen till skillnad från i lagrådsremissen aviserat att en underrättelseskyldighet skall införas för att kunna ge människor som avlyssnats tillgång till ett effektivt rättsmedel. En översyn skall göras som också omfattar systemet med offentliga ombud. Regeringen har också något utvecklat synen på hur användningen av tvångsmedel skall granskas.

De angivna frågorna kommer dock inte att vara lösta vid den tidpunkt då lagstiftningen föreslås träda i kraft. Konstitutionsutskottet ser detta som en besvärande brist. En fråga som aktualiseras är därför om brådskan med att införa tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning är så stor att inte en lös-

ning av de nämnda frågorna kan avvaktas. Konstitutionsutskottet noterar i denna del också att Lagrådet, liksom många remissinstanser, har pekat på Integritetsskyddskommitténs arbete och den belysning av integritetsaspekter som detta arbete kan förväntas ge.

De bedömningar som behöver göras av det framlagda förslaget om hemlig rumsavlyssning är synnerligen grannliga och innefattar ömtåliga avvägningar med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna. Avvägningarna bör enligt konstitutionsutskottets mening göras i samband med justitieutskottets beredning av ärendet.

Konstitutionsutskottet avstår med det anförda från att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen

Konstitutionsutskottet konstaterar att regeringens förslag i vad det avser hemlig rumsavlyssning är sådant som avses i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att det där föreskrivna kvalificerade förfarandet således är tillämpligt på förslaget.

Förhållandet mellan tystnadsplikt och meddelarfrihet

Propositionen innehåller förslag till ändringar i 16 kap. 1 § sekretesslagen som innebär att tystnadsplikten, som i fråga om övriga hemliga tvångsmedel har företräde framför meddelarfriheten, ges företräde framför meddelarfriheten även i fråga om hemlig rumsavlyssning. Enligt förslaget skall således i detta avseende samma regler gälla i fråga om hemlig rumsavlyssning som i fråga om övriga hemliga tvångsmedel. Om justitieutskottet helt eller delvis tillstyrker förslaget om hemlig rumsavlyssning i övrigt anser konstitutionsutskottet att förslaget även i denna del kan tillstyrkas.

Stockholm den 2 maj 2006

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Henrik S Järrel (m), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Karin Åström (s), Gustav Fridolin (mp), Carl-Erik Skårman (m) och Martin Andreasson (fp).