



Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott

Till justitieutskottet

Sammanfattning

Justitieutskottet beslutade den 14 oktober 2014 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2013/14:237 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott och över följdmotioner, i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde.

I detta yttrande behandlar konstitutionsutskottet frågor om förslaget grundlagsenlighet och skyddet för den personliga integriteten.

I ärendet finns en avvikande mening (V).

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen behandlar regeringen frågor som främst rör de hemliga tvångsmedlen hemlig övervakning respektive hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Regeringen föreslår bl.a. att de hittills tidsbegränsade särskilda lagarna om hemliga tvångsmedel görs permanenta. Förslagen innebär också vissa ändringar i användningsområdet för några av de hemliga tvångsmedlen.

I propositionen konstateras att de hemliga tvångsmedlen medför inskränkningar i rättigheter som skyddas av regeringsformen och Europakonventionen. Den typ och mängd av information som ett visst tvångsmedel kan ge beror enligt regeringen till viss del på tvångsmedlets karaktär. Detta får i sin tur betydelse för vilket integritetsintrång de olika tvångsmedlen kan medföra. Regeringen anför att den översyn av genomförda tvångsmedelsåtgärder som har genomförts har visat att tvångsmedel enligt de aktuella lagarna har använts i ett mycket begränsat antal fall och att besluten har riktats mot ett begränsat antal personer. Beträffande de enskilda fall där de aktuella tvångsmedlen har tillämpats har personlig information samlats in i inte obetydlig omfattning. Regeringen anser att detta har medfört integritetsintrång som inte har varit ringa.

Reglerna om tvångsmedel motiveras enligt regeringen av intresset av att förebygga, förhindra, utreda och lagföra brott, vilket är godtagbara ändamål för sådana inskränkningar. Det finns enligt regeringen angelägna samhälleliga behov av tvångsmedlen, och de ingrepp i den personliga integriteten som tvångsmedlen medför är såväl nödvändiga som proportionerliga i förhållande till de ändamål som regleringen bygger på.

Enligt regeringens mening är innehållet i de svenska tvångsmedelsreglerna vidare förenligt med Europakonventionens krav på tillgänglighet och förutsebarhet. De lagar som reglerar användningen innehåller uttryckliga bestämmelser om de hemliga tvångsmedlens innebörd, användningens omfattning och varaktighet samt under vilka förutsättningar de får användas. Det finns dessutom bestämmelser om vilka organ som är behöriga att ansöka om, ge tillstånd till och verkställa en tvångsmedelsåtgärd. Den som har avlyssnats eller övervakats ska som huvudregel också underrättas om åtgärden i efterhand, när detta kan ske utan skada.

För att stärka rättssäkerheten och integritetsskyddet föreslår regeringen också att förbudet mot att avlyssna vissa samtal utvidgas, att de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemlig rumsavlyssning och preventiva tvångsmedel som huvudregel ska omfattas av regeringens årliga skrivelse till riksdagen om användningen av hemliga tvångsmedel och att domstolar inte längre ska kunna fatta beslut om hemliga tvångsmedel utan att ett offentligt ombud har medverkat.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Motionerna

I följdmotion 2013/14:Ju32 yrkar Maria Ferm m.fl. (MP), såvitt är aktuellt för detta yttrande, att riksdagen avslår regeringens förslag till lagstiftning (yrkande 1). Motionärerna anser att de åtgärder som föreslås för att förbättra integritetsskyddet är välkomna. Samtidigt utökas emellertid möjligheterna till avlyssning. Regeringen har enligt motionärerna inte tillräckligt väl kunnat motivera införandet av de hemliga tvångsmedlen och än mindre kunnat motivera deras utökade användning sett ur ett integritetsskyddsperspektiv. Även om det finns behov av de hemliga tvångsmedlen kompenserar enligt motionärerna inte deras integritetskränkande bieffekter tillräckligt väl de brister som påpekats. Behoven av de hemliga tvångsmedlen uppväger inte heller de integritetsskyddsbrister som uppstår genom propositionens föreslagna utökade användning av överskottsinformation. Motionärerna anser därför att propositionen bör avslås utom i de delar den innebär ett förbättrat integritetsskydd.

Vidare yrkas i motionen att det inrättas dels en kriskommission för integritetsskyddet som kan ta ett helhetsgrepp på hur integritetsskyddet kan förbättras (yrkande 4), dels en integritetsskyddsmyndighet som, i stället för de olika myndigheter som i dag hanterar integritetsskyddsfrågor, kan ha ett systemtänkande och en helhetssyn när det gäller skyddet för den personliga integriteten så att regelverket blir enhetligt och mer lättöverskådligt (yrkande 5).

Även i motion 2013/14:Ju31 av Lena Olsson m.fl. (V) yrkas ett tillkännagivande om att en integritetsskyddsmyndighet bör inrättas (yrkande 2). Det behövs enligt motionärerna åtgärder för att stärka integritetsskyddet vid de brottutredande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Den parlamentariskt sammansatta kommitté som för närvarande utreder frågor om integritetsskyddet är enligt motionärerna vällovlig men inte tillräcklig.

Motionärerna ifrågasätter vidare huruvida regeringen i propositionen i tillräcklig grad har argumenterat för att behovet av de hemliga tvångsmedlen, liksom tvångsmedlens effektivitet, uppväger de intrång i den personliga integriteten som de innebär. Detta gäller särskilt tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning. Motionärerna yrkar därför tillkännagivanden dels om att de tidsbegränsade lagarna inte görs permanenta förrän deras effektivitet visats (yrkande 1), dels om att hemlig rumsavlyssning ska förbjudas (yrkande 4).

Regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Var och en är sedan en grundlagsändring 2011 gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga

förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Denna rätt får begränsas genom lag. Begränsningar får dock endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Enligt artikel 8 i den Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

En bestämmelse om respekt för privat- och familjelivet finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Av artikel 8 i stadgan följer vidare bl.a. att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

Även skyddet för privatlivet enligt Europakonventionen och EU:s stadga får begränsas för vissa närmare angivna ändamål men bara i den utsträckning inskränkningarna är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle.

Tidigare och pågående utredningar

Integritetsskyddskommittén lämnade i sitt slutbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag (SOU 2008:3) bl.a. förslag till lagstiftning som i dag motsvaras av bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och det nya brottet kränkande fotografering i 4 kap. 6 a § brottsbalken. Kommittén ansåg vidare att det kunde finnas skäl att i en framtid överväga inrättandet av ett särskilt integritetsskyddsråd med ett brett uppdrag att vaka över integritetsskyddet i dess helhet (bet. s. 333 f.).

Regeringen beslutade våren 2014 om direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté (Ju 2014:09, dir. 2014:65) med uppdrag att utifrån ett individperspektiv kartlägga och analysera sådana faktiska och potentiella risker för intrång i den personliga integriteten som kan uppkomma i samband med användning av informationsteknik i såväl privat som offentlig verksamhet samt att inom ramen för detta arbete följa upp effekterna i lagstiftningsarbetet av det förstärkta grundlagsskyddet för den personliga integriteten som infördes 2011. Kommittén ska vidare följa upp Integritetsskyddskommitténs förslag om inrättandet av ett integritetsskyddsråd och särskilt överväga om de uppgifter som ett sådant råd i så fall bör ges lämpligen kan fullgöras av en befintlig myndighet. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2016.

Härutöver har en särskild utredare fått i uppdrag att se över det straffrättsliga skyddet för den personliga integriteten (Ju 2014:10, dir. 2014:74). Detta uppdrag ska redovisas senast den 31 januari 2016.

Regeringen anför i budgetpropositionen för 2015 att den avser att vidta åtgärder för att stärka skyddet för enskildas integritet, såväl i Sverige som i EU. En sådan åtgärd blir att se hur skyddet kan öka vid användandet av hemliga tvångsmedel inom rättsväsendet och hur integritetsskyddet kan förbättras inom ramen för lagen om elektronisk kommunikation. Vidare ska en uppföljning genomföras för att bedöma effekterna för integritetsskyddet av de hemliga tvångsmedel som nu föreslås permanentas. En annan åtgärd blir enligt budgetpropositionen att utreda hur ett i högre grad samlat integritetsskydd kan fungera inom en och samma myndighetsstruktur (prop. 2014/15:1 utg.omr. 4 s. 23).

Tidigare behandling i konstitutionsutskottet

Motioner om inrättandet av en integritetsskyddsmyndighet eller en integritetsskyddskommission har behandlats tidigare av utskottet, senast våren 2014 (bet. 2013/14:KU25 s. 9). Utskottet konstaterade att den då aviserade parlamentariska kommittén skulle få i uppdrag att se över frågor om både integritetsskyddets utformning och var ansvaret för kontroll och uppföljning bör ligga. Utskottet ansåg att detta arbete inte borde föregripas och avstyrkte därför motionerna. Motionsyrkanden om inrättandet av en integritetsskyddsmyndighet har även behandlats i samband med utskottets behandling av de senaste årens budgetpropositioner (se exempelvis bet. 2012/13:KU1 s. 51 och 2013/14:KU1 s. 54). Motionerna avstyrktes.

Utskottets ställningstagande

Regeringsformens skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden får begränsas genom lag. Utöver kraven på att en begränsning bara får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig får utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen förutsätter regeringsformen att en begränsning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En avvägning måste med andra ord alltid göras mellan intrånget i den enskildas integritet och det intresse som den föreslagna lagstiftningen har till syfte att värna. Liknande krav ställs i Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

De hemliga tvångsmedlen och de nu föreslagna lagändringarna motiveras av intresset av att förebygga, förhindra, utreda och lagföra brott. Konstitutionsutskottet delar regeringens bedömning att detta är godtagbara ändamål för inskränkningar i den enskildas personliga integritet. Propositionen innehåller en genomgång av nyttan och behovet av tvångsmedlen enligt gällande lagstiftning och en bedömning av vilket integritetsintrång användningen av tvångsmedel, bl.a. hemlig rumsavlyssning, har inneburit. Konstitutionsutskottet anser att regeringen tydligt redogör för och motiverar

varför de ingrepp i den personliga integriteten som lagförslagen medför är såväl nödvändiga som väl avvägda i förhållande till de fördelar och vinster som kan uppnås med åtgärderna. Vidare noterar utskottet de kontrollmekanismer som ställts upp för att säkerställa att reglerna inte missbrukas.

Sammantaget finner konstitutionsutskottet att det inte finns några konstitutionella hinder mot att bifalla propositionen.

När det gäller yrkandena om inrättandet av nya myndigheter och kommissioner till skydd för den personliga integriteten konstaterar konstitutionsutskottet att just sådana frågor är föremål för pågående utredningsarbete. Detta arbete bör inte föregripas, varför konstitutionsutskottet föreslår att justitieutskottet avstyrker motionerna i dessa delar.

Stockholm den 4 november 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Åkerlund (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S), Berit Högman (S), Lisbeth Sundén Andersson (M) och Jonas Millard (SD).

Avvikande mening

Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Användningen av hemliga tvångsmedel innebär ett mycket stort intrång i den personliga integriteten. Detta gäller särskilt hemlig rumsavlyssning, som ur integritetssynpunkt är det mest ingripande tvångsmedlet och som dessutom i högre grad än andra tvångsmedel riskerar både att drabba även andra än den misstänkte och att ge överskottsinformation.

Även om det i brottsbekämpande verksamhet kan finnas behov av hemliga tvångsmedel menar jag att regeringen i propositionen inte har visat att de nu föreslagna lagarna är proportionerliga i förhållande till de intrång i den personliga integriteten som de innebär. Av propositionen framgår således enligt min mening inte om förslagen i dessa delar är förenliga med regeringsformens krav på att en begränsning av integritetsskyddet inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem. Mot denna bakgrund bör regeringen återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att de tidsbegränsade lagarna inte görs permanenta förrän man har sett hur effektiva de är.

Jag konstaterar vidare att dagens uppdelning av tillsynsansvaret på integritetsskyddsområdet är olycklig. Det behövs ett helhetsgrepp om integritetsskyddet. Den pågående integritetsutredningens direktiv inrymmer inte alla de frågor som behöver utredas, och ytterligare utredningsuppdrag behövs därför. Justitieutskottet bör föreslå riksdagen att som sin mening ge regeringen detta till känna.