

## Motion till riksdagen 2005/06:Ju57

av **Leif Björn lod m.fl. (mp)**  
med anledning av prop. 2005/06:178

# Hemlig rumsavlyssning

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen avslår regeringens proposition om hemlig rumsavlyssning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa reella rättssäkerhetsgarantier.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att invänta Integritetsskyddskommitténs betänkande.

## Sammanfattning

Hemlig rumsavlyssning, nedan kallad buggning, blir om det införs i Sverige ett av de mest integritetskränkande tvångsmedel staten har till sitt förfogande. Det kommer att leda till att fler oskyldiga än skyldiga drabbas. Den inhämtade informationen kan komma på avvägar och utnyttjas på ett felaktigt sätt. I sin proposition hävdar regeringen att det finns ett påtagligt behov av att införa tvångsmedlet. Miljöpartiet de gröna delar inte regeringens uppfattning utan anser liksom JO och Lagrådet att ett behov inte är påvisat. Den påstådda effektivitetshöjningen för polisens arbete har inte motiverats, beskrivits eller undersökts. I en proportionalitetsbedömning mellan buggningens inskränkning av den personliga integriteten och tvångsmedlets nytta har regeringen inte lyckats visa på värdet av den föreslagna åtgärden. Dessutom påpekar vi återigen de bristande rättssäkerhetsgarantierna i regeringens lagförslag. Det är därför enligt vår mening uppenbart att förslaget om buggning medför ett klart brott mot Europakonventionen. Det förvånar oss att regeringen hänvisar till framtida rättssäkerhetsgarantier som idag inte existerar. Vi kräver återigen att regeringen inväntar Integritetsskyddskommitténs betänkande innan fler integritetskränkande lagförslag läggs.

Det är uppenbart att denna proposition har hastats fram för att kunna bli klar inom mandatperioden. Detta har också medfört ett lagstiftningsförslag som är dåligt motiverat, saknar grundläggande analyser kring Europakonventionen och som bl.a. till följd av detta har stött på en massiv kritik. Vi delar Lagrådets synpunkt om att detta lagförslag inte ska genomföras.

Fel! Okänt namn på

## Vad innebär buggning?

Regeringen framför i propositionen att buggning har en stor påverkan på samhället i stort. Miljöpartiet vill för sin del understryka vad f.d. JO Claes Eklundh betonade i sitt remissyttrande över Buggningsutredningens betänkande (SOU 1998:46), nämligen att ”det rör sig i realiteten inte om en gradskillnad utan om en artskillnad mellan buggning och ett så integritetskränkande medel som hemlig tvångsavlyssning”.

Det hemliga tvångsmedel som ligger närmast till hands att jämföra med buggning är hemlig teleavlyssning. Skillnaden dem emellan är att hemlig teleavlyssning är begränsad till att avse den del av en persons dagliga aktiviteter som utgörs av telefonsamtal eller liknande former av kommunikation, medan buggning däremot i princip kan avse vilken plats som helst, omfatta hela dygnet och registrera varje förekommande samtal och ljud. Precis som JO påpekar i sitt remissvar ligger det i sakens natur att risken för att oskyldiga personers samtal avlyssnas är betydligt större vid buggning än vid hemlig teleavlyssning. Buggningen, som är ett helt nytt slags hemligt tvångsmedel, som inte tidigare lagreglerats i Sverige, kommer inte att göra skillnad på misstänkta och oskyldiga. Buggning enligt propositionen innebär därför en sällsynt grov form av integritetskränkning.

## Behovet av buggning

Det påtagliga behov som regeringen menar motiverar lagförslaget om buggning är framkallat av den senaste tidens ökade fall av terrorism och spionage i världen samt den författningshotande verksamheten.

Miljöpartiet de gröna ser terroristbrott som ett av de hot Sverige står inför. Utöver terroristbrott är mer akuta problem naturkatastrofer och IT-sabotage. Men fortfarande saknar vi en tydligare definition från regeringens sida av vad som kan räknas som terroristbrott. Vi upprepar därför våra farhågor att Sverige liksom Danmark kan komma att döma ideella organisationer som kämpar för miljön för terroristbrott. Danmark dömde Greenpeace i augusti 2005 för terroristbrott efter att de vecklat ut en banderoll på Jordbruksdepartementets byggnad där det stod ”Nej till GMO-svin”. Vi skräms av den annalkande utvecklingen där utomparlamentariska organisationer per definition blir misstänkta för terroristbrott. Denna syn bekräftar regeringen i sin proposition under stycket ”författningshotande verksamhet” där myndigheten förklarar att denna inrymmer ”den autonoma miljön” där till exempel ”utomparlamentariska” aktioner är relativt vanliga arbetsmetoder. Att ”utomparlamentarism” är definitionen på all politisk verksamhet som inte pågår inom politiska partier och i riksdagen, verkar inte hindra regeringen från att klassificera allt sådant som ”författningshotande verksamhet”. Vi kan för vår del inte bli annat än undrande inför vilken syn på demokratins institutioner detta ger uttryck för och vad i sådana fall detta innebär för organisationer som Amnesty, Greenpeace och Förbundet Djurens Rätt. De kommer med största sannolikhet

riskera att definieras som organisationer som bedriver författningshotande verksamhet.

Enligt regeringen är de befintliga tvångsmedlen inte tillräckligt effektiva för att utreda mycket allvarliga brott inom den öppna polisens verksamhetsområde. Då kan man fråga sig hur berättigade de nuvarande och föreslagna tvångsmedlen är när regeringen själv ifrågasätter dess effektivitet.

Av regeringens skrivelse 2004/05:36 framgår att de hemliga tvångsmedlen "haft betydelse för förundersökningen" i ca 40 % av fallen och att förundersökningen i ca 30 % av fallen har lagts ned på grund av att brott inte har kunnat styrkas. Enligt regeringens proposition är det bra om buggning kan hjälpa i några enstaka fall.

Miljöpartiet delar inte regeringens synpunkt att det duger om buggning hjälper i "begränsad utsträckning". Precis som regeringen själv skriver i propositionen har buggning en stor påverkan på samhället i stort. Vi har här samma åsikt som JO och 1979 års juristkommission (Ds 1980:2 s. 32) om att buggning är mer svårkontrollerad än övriga hemliga tvångsmedel och att buggningen kan leda till såväl ryktesspridning som bristande förtroende för polisen och andra myndigheter. Vi delar inte heller regeringens mening att tidningsredaktioner ska kunna avlyssnas eftersom det begränsar medierna och tryckfriheten på ett onödigt sätt. Hur ska meddelarfriheten kunna skyddas och efterforskningsförbudet vara en realitet, om buggning kan ske av redaktionen? Att som justitieministern hävda att terroristorganisationer skulle kunna bedriva verksamhet under beteckning av en tidningsredaktion visar på regeringens desperation. När inga välgrundade argument finns, används vulgärretorik, skrämselfpropaganda och ett högt tonläge. Regeringen har inte visat på vilket sätt det är motiverat att införa buggning för att i en begränsad utsträckning dra nytta av den. Detta berör proportionalitetsbedömningen som kommer nedan.

## Respekten för de mänskliga rättigheterna

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. hemlig avlyssning. Begränsningar i den grundläggande rättigheten medges dock i regeringsformen för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har den enskildes rätt till respekt för sitt privatliv. Undantag från denna rättighet får dock göras om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, har ett legitimt syfte och uppfyller proportionalitets- och effektivitetsprincipen.

Det finns idag ett klassiskt avgörande från Europadomstolen, *Klass m.fl. mot Tyskland*, angående statens användning av hemliga tvångsmedel. Europadomstolen gjorde en mycket klar poäng i detta fall för att artikel 8 ej ska anses kränkt krävs effektiva rättsmedel som tillförsäkrar den enskilde rätt till skadestånd enligt artikel 13. Således är bandet mellan artikel 8 och artikel 13 mycket starkt. I propositionen berör regeringen detta rättsfall men väljer att bara beröra frågan om upplysningsskyldighet för polisen efter att det hemliga

## Fel! Okänt namn på

tvångsmedlet ej längre används mot medborgaren. Vi välkomnar att regeringen ämnar införa upplysningskyldighet men anser inte att det räcker med utfästelser i en sådan avgörande fråga som buggning faktiskt är för den personliga integriteten. I detta fall måste regeringen återkomma med ett förslag som övertygar i behovet av buggning och integritetsskydd. Det har den inte lyckats med.

I Europadomstolens rättspraxis är proportionalitetsprincipen central. Åtgärder som till sin typ är konventionsenliga kan godtas endast om de står i rimlig proportion till det intresse de är menade att tillgodose. Endast då det finns ett nödvändigt förhållande mellan dessa två faktorer är ingreppet proportionerligt, och endast då kan ingreppet anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Domstolen uttalar ofta att nödvändigheten ska vara ”convincingly established”<sup>1</sup>. Inskränkningen av rätten till privatliv ska även vara förutsebar i rimlig utsträckning. Vi ser dock inte hur regeringen har tagit hänsyn till proportionalitetsprincipen i detta fall. Förslaget om buggning har varken påvisat sig uppväga inskränkningarna i den personliga integriteten genom effektivitet eller behov.

## Riskerna med tillämpningen

Tunga remissinstanser som t.ex. JO och Justitiekanslern har kritiserat förslagens diffusa avgränsning med den s.k. straffvärdesventilen, misstankesgraden av ”skäligen misstänkt” och att den misstänkte ska kunna ”antas” uppehålla sig på den plats buggningen avser. Vi ser liksom JO risken med att buggning snarare kan komma att användas mer som ett spaningshjälpmedel än som ett medel för att utreda redan begångna brott. Vi ser flest fördelar med buggningen för dem som förespråkar buggning som ett spaningshjälpmedel, dvs. ett medel för polisen att använda i allmänhet i sitt brottsbekämpande arbete. En sådan utveckling är oacceptabel då antalet oskyldiga som skulle drabbas av avlyssning skulle vara oöverskådligt många.

Såsom Justitiekanslern har påpekat kan det uppkomma gränsdragningsproblem då polisen ska bedöma vilket straffvärde som ett brott kan tänkas få i en domstol och på detta sätt rättfärdiga sitt krav på att få använda buggning. Här krävs det starkare rättssäkerhetsgarantier än att på pappret kräva att domstolsprövning ska ske av domare som besitter ”mognad” och ”yrkeserfarenhet”. Miljöpartiet ser således ett flertal stora risker med lagförslagens tillämpning i verkligheten. Även dessa risker talar emot att bifalla propositionen i sin helhet.

<sup>1</sup> Se t.ex. Thoma mot Luxemburg, 29 mars 2001, appl. nr. 38432/97, para. 43 och 48.

## Reella rättssäkerhetsgarantier

### Skadestånd

Enligt Europadomstolen ska det finnas tillgängligt en reell möjlighet till skadestånd om det finns uppenbara risker att enskilda i vissa fall riskerar att bli föremål för inskränkningar av rätten till privatliv. Med buggning finns en inte obetydlig risk att oskyldiga drabbas. Därför är det uppenbart att Sverige måste tillgodose den enskilde med effektiva rättsmedel, dvs. skadestånd för att lagen inte ska anses strida mot artikel 13 i Europakonventionen.

Regeringen har klarlagt att lagförslaget innebär en kränkning av privatlivet och därmed krävs enligt konventionsrättslig praxis att det inhemska systemet tillgodoser den enskilde med skadestånd.<sup>2</sup> Rätten till effektiva rättsmedel, och i det här fallet specifikt skadestånd, ska enligt Europadomstolens hävdvunna effektivitetsprincip vara mer än en papperstiger. Europakonventionen är inte menad att garantera rättigheter som är enbart teoretiska eller illusoriska, utan rättigheter som är praktiska och effektiva. Detta framgår tydligt att Europadomstolens domar. Konkret innebär detta att Europadomstolen tenderar att se förbi fasader och formaliteter och fokusera på individens reella möjligheter att införliva sina rättigheter enligt Konventionen i det inhemska systemet.

Regeringen har valt att inte föreslå den mest självklara rättssäkerhetsgarantin, nämligen rätten till skadestånd från staten i fall av otillbörligt användande av de föreslagna hemliga tvångsmedlen. Miljöpartiet ser detta som direkt stridande mot gällande konventionsrätt och ännu en anledning till att lagförslaget om buggning bör avslås.

### Upplýsningsskyldighet

Idag har bara den person som utsatts för exempelvis hemlig telefonavlyssning och senare åtalas i domstol möjlighet att ta del av den bevisning som tagits fram genom det hemliga tvångsmedlet, och ges därmed en chans att bemöta den information som tagits fram. De personer från vilka avlyssning eller liknande inte lett till rättsliga åtgärder förblir dock ovetande om att de utsatts för en integritetskränkande åtgärd. Detta är naturligtvis en orimlig situation som måste åtgärdas. Miljöpartiet vill införa en upplýsningsskyldighet kopplad till ett skadeståndsansvar för de personer som otillbörligt blivit utsatta för ett hemligt tvångsmedel. Regeringen har aviserat att upplýsningsskyldighet kommer att införas men har samtidigt sagt att detta kommer att ta tid. Ett färdigt lagförslag kommer inte att finnas före denna mandatperiods slut.

Vi ser positivt på regeringens löfte om att återkomma med ett förslag där upplýsningsskyldighet införs för polisen i fall då buggning används, men det

<sup>2</sup> Se t.ex. Klass m.fl. mot Tyskland, 6 september 1978, appl. nr. 5029/71.

**Fel! Okänt namn på**

räcker inte. Detta borde ha funnits med i det aktuella lagstiftningsförslaget, avsaknaden medför att propositionen måste avslås.

## Offentliga ombud

Regeringen hänvisar i övrigt till rättssäkerhetsgarantier såsom att tvångsmedelsanvändningen ska domstolsprövas, offentliga ombud ska bevaka den enskildes rätt, det eventuella införandet av en tvångsmedelsnämnd samt att tillstånd för avlyssning endast ska få beviljas en månad i taget.

Vad gäller offentliga ombud visar regeringens skrivelser till riksdagen om utövande av hemliga tvångsmedel att införandet av offentliga ombud till dags dato inte ökat antalet avslag på ansökan om hemlig kameraövervakning. Vad gäller hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning har endast en begäran om tillstånd avslagits av domstol år 2004. Denna bifölls senare av högre instans. Under 2005 har många av de offentliga ombuden starkt kritiserat deras ytterst begränsade möjligheter att hjälpa medborgarna tillvarata sina medborgerliga fri- och rättigheter. Det har framkommit att såväl domstolens som de offentliga ombudens reella möjligheter att pröva en ansökan om exempelvis hemlig teleavlyssning är ytterst begränsade. Det skulle till och med kunna ifrågasättas om inte den rättsliga prövningen och de offentliga ombudens inblandning i proceduren är av rent formellt slag. Dessutom är vi kritiska till att de offentliga ombuden utses av regeringen och inte en neutral och objektiv instans. Detta solkar trovärdigheten för rättsväsendet bland medborgarna och bör omedelbart åtgärdas.

## Integritetsskyddskommittén

Miljöpartiet finner det anmärkningsvärt att regeringen inte vill invänta Integritetsskyddskommitténs betänkande som väntas mars 2007, med anledning av den mängd propositioner som nu läggs fram med integritetskränkande lagstiftningsförslag som sammantaget ger en mycket tydlig bild av inskränkningar i den personliga integriteten och utvidgade befogenheter för polis gentemot medborgare. Medborgarnas rättssäkerhet är i fara. Integritetsskyddskommitténs slutsatser kommer alltså inte bli föremål för avvägningar innan regeringens ”antiterrorlagar” har antagits. Miljöpartiet ser det som ofrånkomligt att regeringen inväntar Integritetsskyddskommitténs betänkande för att därefter föreslå lämpliga åtgärder för att tillförsäkra medborgarna reella rättssäkerhetsgarantier.

Stockholm den 18 april 2006

*Leif Björnlod (mp)*

*Gustav Fridolin (mp)*

*Mikael Johansson (mp)*

*Ulf Holm (mp)*