

Motion till riksdagen 2005/06:Ju50

av Lars Ohly m.fl. (v)
med anledning av prop. 2005/06

Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Inledning

Varje samhälle måste ha möjlighet att använda tvångsmedel för att kunna utreda och beivra brott. Sådana tvångsmedel innebär definitionsmässigt en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter, rättigheter som i sin tur är grundläggande för demokratin i vårt samhälle. Därför måste såväl lagstiftningen som de medel som lagstiftningen tillhandahåller omgärdas av de strängaste restriktioner. De viktigaste restriktionerna har vi i våra egna grundlagar och Europakonventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

De aktuella förslagen innebär att hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll i vissa fall ska få användas mot personer som ännu inte begått brott, utan indicier som skulle leda till misstanke om försök eller förberedelse till brott i dag. Alltså föreslås tvångsmedlen få användas redan under spaningskedet. Vänsterpartiet menar att detta innebär ett paradigmskifte. Detta är också en åsikt som delas av många andra.

Vi har vid flera tillfällen valt att kalla dessa metoder för preventiva tvångsmedel, vilket vi även kommer att göra i denna motion i stället för att använda regeringens något oklara rubricering.

Fel! Okänt namn på

Hemliga tvångsmedel i dag

Sverige har ett dunkelt förflutet när det gäller kontroll av medborgarna. Under många år bevakade Säkerhetspolisen (Säpo) godtyckligt och i hemlighet medborgare som ansågs vara ett hot.

Vid andra världskrigets början införde regeringen i hemlighet en säkerhetstjänst med stora befogenheter att övervaka medborgarna. Stora mängder post, telefonsamtal och andra former av kommunikation kontrollerades. Den s.k. Sandlerkommissionen, som tillsattes efter kriget, kunde konstatera att övervakningen använts för att begränsa yttrande- och tryckfriheten på ett sätt som det från början inte var tänkt och att alltför många människor övervakades och fick sina liv kartlagda.

I våra dagar har Säkerhetskommissionens utredning visat att under kalla krigets år registrerades över 500 000 svenskar av Säpo på grund av sina politiska åsikter. Socialdemokratiska regeringar gav klartecken till denna olagliga övervakning av enskilda människor. Ingen har ännu ställts till svars för alla övertramp som begicks då. I dag vet vi att fördomar hos polisen och dåtidens maktavare avgjorde vem som skulle registreras.

Att historiska misstag kan komma att upprepas är en uppenbar risk även med de nya förslagen. När polisen får möjlighet att på ett mycket integritetskränkande sätt övervaka organisationer och individer finns det stora risker för att fördomar och ovidkommande syften i vissa fall kan avgöra när och var övervakningen sker.

Dessa risker är särskilt stora med tanke på den brist på kontroll och insyn som finns i användningen av tvångsmedel. Den skrivelse som årligen lämnas till riksdagen lämnar mycket i övrigt att önska. Vänsterpartiet har föreslagit att en särskild nämnd med bred parlamentarisk sammansättning och direkt insyn i tvångsmedelsanvändningen inrättas. Sent omsider har regeringen låtit utreda denna fråga, men det är ännu långt kvar till ett färdigt regeringsförslag.

För att polisen ska få använda hemliga tvångsmedel krävs beslut i domstol. I förhandlingen företräds allmänhetens intresse av ett s.k. offentligt ombud. Det har dock riktats omfattande kritik mot de villkor som de offentliga ombuden har när det gäller att utföra sina uppdrag. Kritiken har inte minst kommit från flera som själva varit offentliga ombud, men som senare lämnat sina uppdrag. Den har bestått i det man menar vara det olämpliga i att regeringen utser ombuden och att ombuden endast företräder allmänheten och inte den mot vilken tvångsmedlen ska användas. Den har vidare handlat om att beslutsunderlag ofta inte varit tillgängligt för ombuden förrän vid sittande förhandling och att underlaget dessutom ofta varit undermåligt. Nuvarande ordning kan och bör alltså förbättras eftersom den inte innebär tillräckliga rätts-säkerhetsgarantier.

Om någon blir föremål för hemlig tvångsmedelsanvändning måste vederbörande i efterhand få reda på detta och få tillgång till effektiva rättsmedel och till skadeståndsprövning. Så sker exempelvis när en oskyldig döms eller häktas och på så sätt får sina fri- och rättigheter kränkta. Vänsterpartiet har länge krävt en sådan ordning utifrån vad som stadgas i Europakonventionen.

Rekvisiten

Enligt regeringens förslag ska preventiva tvångsmedel få användas ”om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet”. Regleringen omfattar vissa typer av brott.

Lagrådet kritiserade lagrådsremissens formulering om att preventiva tvångsmedel skulle få användas om det ”kan antas” att en person kommer att utöva brottslig verksamhet. Det ansåg att rekvisitet satte för låga krav och att det fanns risk för en extensiv tillämpning av bestämmelserna. Det efterlyste en tydligare och mer förpliktande formulering och kom med ett annat förslag: ”om det med hänsyn till omständigheterna föreligger övertygande skäl att anta”.

Regeringen har dock inte gjort någon förändring av formuleringen, vilket även Vänsterpartiet befarar kommer att leda till en extensiv tillämpning.

Statistiken över tvångsmedelsanvändning som redovisas i regeringens årliga skrivelse visar att i omkring hälften av de fall där en person utsätts för hemliga tvångsmedel i dag för det inte utredningen framåt. När polisen nu föreslås få möjlighet att använda hemliga tvångsmedel på ännu lösare grunder, finns det förstås goda skäl att anta att ännu fler oskyldiga kommer att drabbas. Risken är att de otydliga rekvisiten för när tvångsmedel nu får användas leder till diskriminering och misstänkliggörande av grupper som inte tillhör de väletablerade skikten i samhället. I synnerhet om rättssäkerhetsgarantierna inte stärks.

Överskottsinformation

Utgångspunkten för den nya lagstiftningen ska enligt regeringen vara att förebygga särskilt allvarliga brott, ändå kan den användas för att förebygga andra brott. Regeringen föreslår att uppgifter som har kommit fram vid tvångsmedelsanvändningen om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet ska få användas för att förhindra brott. En sådan ordning anser Vänsterpartiet är högst olämplig. Även Justitiekanslern har utdelat kritik och skriver:

När det gäller överskottsinformation måste också framhållas att det föreslagna systemet sannolikt kommer att producera information i sådana mängder att det kan ifrågasättas om de överväganden som har redovisats i prop. 2004/05:143 över huvud taget är giltiga här. Brottsplaner utan koppling till avlyssningen torde komma att avslöjas i inte obetydlig omfattning. Vi har på så sätt ”råkat få” en alldeles ny brottsspaningsmetod mot vissa grupper.

Detta är en effekt som utredningen inte synes beröra och som allvarligt förändrar den balans som man tidigare velat upprätthålla mellan behov och integritet i brottsutrednings- och spaningsarbete.

Fel! Okänt namn på

Yttrande- och tryckfrihet

Historiskt sett har alltså hemlig tvångsmedelsanvändning vid vissa tillfällen använts för att begränsa de demokratiska fri- och rättigheterna i Sverige. Genom s.k. ändamålsglidning, att tvångsmedel används för mer än de ursprungligen var tänkta för, kan även i de nya regeringsförslagen resultera i samma risker.

Det finns dock risker redan vid lagstiftningens införande, utan att det kan sägas ske ett missbruk av den föreslagna lagstiftningen. Som en följd av kriminaliseringen av obehörig befattning med hemlig uppgift, ett brott som omfattas av möjligheterna till preventiv tvångsmedelsanvändning, finns risk för att personer avlyssnas för att förebygga dessa brott.

I tidningen Journalisten redogörs för hur preventiva tvångsmedel skulle kunna användas mot journalisterna som avslöjade att det amerikanska flygplan som förde bort Ahmed Agiza och Muhammed al-Zery faktiskt flögs runt i världen för att föra bort av USA "misstänkta" terrorister under rättslösa förhållanden. Kännedom om planet skulle eventuellt kunna rubriceras som obehörig befattning med hemlig uppgift, menas det i reportaget. Eftersom Säpo kände till journalisternas verksamhet redan före det publika avslöjandet skulle ett sådant fall kunna bli föremål för preventiv tvångsmedelsanvändning. Deras verksamhet skulle kunna ha stoppats och världen skulle inte ha fått tillräcklig klarhet om förhållandena kring de brott som utfördes mot Ahmed Agiza och Muhammed al-Zery.

Ifall detta verkligen skulle kunna utgöra ett fall av obehörig befattning med hemlig uppgift är inte klarlagt. Enligt reportaget ville dock Säkerhetspolisen undersöka om så var fallet. Det är inte heller svårt att föreställa sig andra situationer där rubriceringen skulle vara lättare att sätta och där Säkerhetspolisen skulle kunna använda sig av hemliga tvångsmedel för att utreda om ett sådant brott begås. I sådana fall kommer stora mängder överskottsinformation att samlas in, kanske även om andra reportage som journalisten arbetar med. Hur detta förhåller sig till källskydd och meddelarfrihet har inte tagits upp i något skede av framtagandet av den nya lagstiftningen.

Lagförslagen saknar alltså helt en analys av vad preventiv tvångsmedelsanvändning skulle innebära i förhållande till tryck- och yttrandefrihet.

Behov, effektivitet och nödvändighet

Regeringen har föreslagit att både Säkerhetspolisen och den öppna polisen ska få tillgång till de nya övervakningsmöjligheterna. Men många remissinstanser anser av olika skäl att det är att gå för långt att ge den öppna polisen dessa möjligheter. Hovrätten över Skåne och Blekinge anför t.ex. följande:

Syftet är visserligen värt all respekt, men det kan sättas ifråga om regleringen fyller ett egentligt behov och om den utgör ett effektivt instrument. Det går inte heller att bortse från att förslaget avviker från en sedan längre upprätthållen princip om att tvångsmedel förutsätter misstanke om

Fel! Okänt namn på

konkret brott. Det är närmast självklart att om förslaget genomförs så kommer det i framtiden att återopas till stöd för successiva utvidgningar.

Artikel 8 i Europakonventionen säger att ”var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens”. Begränsningar av denna rättighet får endast göras om det kan anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till det ändamål som föranlett inskränkningen. En inskränkning måste alltså vara proportionerlig. Lagrådet har menat att frågan behandlats i lagrådsremissen, men dock på ett mycket summariskt sätt. Vänsterpartiet menar att detta är en allvarlig kritik. Ska regeringen begränsa människors fri- och rättigheter krävs en noggrann redovisning av förhållandet till de fastslagna mänskliga fri- och rättigheterna.

Vi kan också konstatera att inte heller i propositionen ägnas frågan något större utrymme. Som kontrast görs bedömningen att ”Intresset av att vissa allvarliga brott förhindras väger tyngre än integritetsintresset för de presumtiva gärningsmännen och andra som kan bli föremål för tvångsmedelsanvändningen”. Denna slutsats visar hur lätt regeringen har tagit på regeringsformen, Europakonventionen och Lagrådets kritik. Det är ju nämligen så att ingen fråga om inskränkningar av människors fri- och rättigheter är så enkel som formuleringen ger sken av när den säger att förhindrandet av brott väger tyngre än integritetsintresset för de presumtiva gärningsmännen. Dessa presumtiva gärningsmän kan ju nämligen vara oskyldiga. När det gäller personer som finns i omgivningen till de personer som antas kunna begå brott inkluderas de även i meningen ovan, men hur lättvindigt man tar på skyddet för dessa personers personliga integritet manifesteras ännu tydligare i meningen på s. 26 som säger att ”De behovs- och effektivitets-skäl på det brottsförebyggande området som talar för förslaget väger emellertid så tungt att tredjemans integritetsintresse i viss mån måste få stå tillbaka i dessa fall”. Ämnet lämnas därefter utan vidare analys.

För att kraven enligt artikel 8 ska vara tillgodosedda krävs att regeringen kan redovisa att det finns ett behov av de föreslagna medlen, att de är effektiva för sitt syfte och att de är nödvändiga.

När det gäller behovet av lagstiftningen redovisar regeringen en rad problem som Säkerhetspolisen respektive den öppna polisen sägs ha. Lagrådet har ansett att regeringen redovisat behov av den nya lagstiftningen i departementspromemorian Ds 2005:21, men de menar också att detta behov måste vägas mot de integritetsaspekter som användningen av tvångsmedel för med sig. Andra gör en annan bedömning. Sveriges Advokatsamfund menar exempelvis att systemhotande brottslighet inte förekommer i sådan utsträckning att det finns ett behov av ett paradigmskifte när det gäller tvångsmedelsanvändningen.

När det gäller effektiviteten finns det inga vetenskapliga belägg för att införande av tvångsmedel i preventivt syfte skulle vara effektivt när det gäller att förhindra brottslighet, om övervakningen inte skulle ske i sådan omfattning att övervakningen blir olämplig av andra skäl. Om sådana belägg finns är det upp till regeringen att redovisa dessa, vilket de inte har gjort. Chansen att träffsäkerheten i metoderna är så pass hög att medlet blir effektivt förefal-

Fel! Okänt namn på

ler vara liten. Bland annat Brottsförebyggande rådet (Brå) har ifrågasatt regeringens forskningsunderlag. Regeringen visar inte heller hur en preventiv tvångsmedelsanvändning kan vara effektiv när redan befintlig tvångsmedelsanvändning visar på relativt låg effektivitet enligt regeringens årliga skrivelse.

Regeringen har inte heller visat att det inte finns några mindre integritetskränkande metoder att tillgå för att förhindra de uppräknade brottstyperna. Detta förutsätts endast mellan raderna. Som ett exempel kan nämnas problematiken kring kriminella MC-gäng, vilket nämns som ett område där polisen har ett behov av att få de föreslagna möjligheterna till preventiv tvångsmedelsanvändning. I Danmark har man kommit långt på detta område genom att arbeta för att gängens ekonomiska brottslighet beivras och att de därmed förhindras att utföra andra brott. Här återstår mycket arbete i Sverige och införande av nya tvångsmedel är inte den enda vägen framåt.

Det står alltså klart att regeringen misslyckats med att åtminstone redovisa effektiviteten och nödvändigheten av de föreslagna nya tvångsmedlen. Det går också att på goda grunder ifrågasätta behovet, i synnerhet när det gäller den öppna polisens behov.

Det finns också anledning att påpeka att det internationella samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter innebär vissa risker. Inom EU utvidgas möjligheterna och skyldigheterna för brottsbekämpande myndigheter att dela med sig av information. Propositionen saknar en analys av konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen i detta hänseende.

Effektiva rättsmedel

Artikel 13 i Europakonventionen reglerar rätten till ett effektivt rättsmedel och säger att var och en vars fri- och rättigheter har kränkts ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Vänsterpartiet är av den uppfattningen att Sverige redan i dag ständigt bryter mot denna artikel i och med att en person som utsätts för hemliga tvångsmedel inte har rätt att få veta om detta i efterhand och det finns inte heller något lagstadgat förfarande för det rättsliga efterspelet om en person ändå får kännedom om detta. Det finns t.ex. ingen rätt till skadestånd.

När nu regeringen vill införa den aktuella lagstiftningen är den av en ännu mer integritetskränkande karaktär än nu befintliga hemliga tvångsmedel. Då är det självklart ännu viktigare att artikel 13 inte kränks. Lagrådet riktade kritik mot att förhållandet till Europakonventionens artikel 13 inte behandlades alls i lagrådsremissen.

I propositionen skriver regeringen att den svenska ordningen får ”med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud ... jämte den extraordinära tillsyn som utförs av Justitieombudsmannens (JO) och Justitiekanslern och den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, anses uppfylla de krav som ställs i artikel 13”.

De rättssäkerhetsfunktioner som regeringen räknar upp anser vi är bra och bör finnas, men för att leva upp till artikel 13 i Europakonventionen krävs mer.

Regeringen säger sig dock vilja ta ett steg åt rätt håll genom att införa en viss underrättelseskyldighet om användande av tvångsmedel, men "när, hur och till vilka informationen ska lämnas kräver dock ytterligare överväganden". Man säger att man avser att tillsätta en utredning angående dessa frågor och hoppas kunna lägga fram förslag i riksdagen under riksmötet 2006/07, vilket torde innebära att lagstiftning kan träda i kraft tidigast 2008. Den föreslagna lagstiftningen om preventiva tvångsmedel ska dock träda i kraft redan den 1 juli 2006. I utredningen ska också ordningen med offentliga ombud ses över, men inte heller eventuella brister i denna ordning kommer att vara åtgärdade vid lagförslagets ikraftträdande.

Propositionen saknar alltså förslag för att förhindra oförenlighet med artikel 13 i Europakonventionen vid lagförslagets ikraftträdande.

Förslagen strider mot grundlagen

Av flera anledningar kan vi konstatera att förslagen strider mot grundlagen. Regeringen har inte kunnat visa att kraven på behov, effektivitet och nödvändighet är tillfredsställda. Lagstiftning för att möta de krav som ställs enligt Europakonventionens artikel 13 saknas. Analys av förslagets konsekvenser för tryck- och yttrandefrihet saknas. Därför anser Vänsterpartiet att propositionen bör avslås.

Riksdagen kommer i och med denna motion att ta ställning till om regeringens proposition ska avslås. Om detta ej blir fallet finns det dock även ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen 2:12. Skyddet finns till för att minimera risken för att en majoritet av riksdagens ledamöter missbrukar sin makt för att på ett otillbörligt sätt inkräkta på människors fri- och rättigheter. Tio ledamöter av riksdagen kan i begära en bordläggning av ärendet i tolv månader, varefter ett särskilt förfarande inleds för att man ska ta ställning till frågan om bordläggning. Vänsterpartiet kommer att lägga ett sådant förslag till riksdagen om propositionen inte avslås.

Att utvidgningen av tvångsmedlens användningsområde är av stor principiell betydelse ansåg även Lagrådet. Det säger att "det finns aspekter av den nu föreslagna lagstiftningen som skulle vara förtjänta av att övervägas av Integritetsskyddskommittén i samband med regler som gäller för användningen av tvångsmedel i andra sammanhang". Vi tolkar det som att även om regeringen har fastslagit ett behov av lagstiftningen, så vore det lämpligt att Integritetsskyddskommittén först ges möjlighet att slutföra sitt arbete för att det ska kunna göras en avvägning om ifall behoven väger över de integritetskränkningar som möjliggörs.

En bordläggning skulle göra det möjligt för Integritetsskyddskommittén att slutföra sitt arbete innan ärendet tas upp i riksdagen igen. Att detta vore en

Fel! Okänt namn på

fördel har även Lagrådet, Justitiekanslern och JO framfört. Flera organisationer, varav vissa varit remissinstanser i detta ärende, har instämt.

Vänsterpartiet anser att kommitténs arbete är nödvändigt för att ett helhetsgrepp över integritetsfrågorna ska tas. Förslagen som diskuteras i denna motion kan inte ses isolerade från annat som händer i Sverige och världen. Regeringen har lagt och förbereder flera förslag av integritetskänslig natur, på EU-nivå händer samma sak.

Alla människors rätt till ett privatliv måste tryggas där det inte är helt nödvändigt att en kränkning måste ske. Ifall en kränkning sker måste det, ifall personen inte befunnits skyldig till brott, ges rätt till kännedom om kränkningen, till effektiva rättsmedel och till skadestånd.

Vänsterpartiet anser att Integritetsskyddskommitténs arbete ska slutföras innan beslut får tas om nya hemliga tvångsmedel.

Stockholm den 18 april 2006

Lars Ohly (v)

Lars Bäckström (v)

Berit Jóhannesson (v)

Rolf Olsson (v)

Lennart Gustavsson (v)

Alice Åström (v)

Mats Einarsson (v)