



Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 6 april 2006 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott jämte de motioner som kunde komma att väckas i ärendet.

Konstitutionsutskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna genom en särskild lag ges möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Tillstånd till tvångsmedelsanvändning skall enligt förslaget kunna meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i lagen särskilt angiven gärning.

De gärningar som särskilt anges är vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott, dvs. den brottslighet som Säkerhetspolisen enligt gällande ansvars- och uppgiftsfördelning inom polisen har att bekämpa. Vidare anges vissa andra mycket allvarliga brott såsom mord och människorov, dvs. brott som den öppna polisen skall bekämpa. De aktuella tvångsmedlen skall få användas för att förhindra även dessa brott, om det finns anledning att anta att avsikten med brottet är att förmå offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistik att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

Förslaget innehåller flera bestämmelser som är avsedda att garantera rättssäkerheten. Bland annat skall det för den föreslagna tvångsmedelsanvändningen krävas att allmän domstol lämnar tillstånd till åtgärden. Vidare

skall offentliga ombud delta i sådana tillståndsärenden. Tillståndstiden skall, i fråga om tid efter beslutet, inte få överstiga en månad åt gången. Tillstånd skall få lämnas endast om det är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten samt om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Det införs också en reglering för användningen av överskottsinformation som erhålls vid tvångsmedelsanvändningen som väsentligen begränsar användningen av sådan information.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Motioner

Avslag yrkas i parti- eller kommittémotioner av Kristdemokraterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet och Miljöpartiet de gröna.

Grundläggande fri- och rättigheter

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 vilande 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 grunden för kränkningen.

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 direktiven 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 miss-tänkte eller något annat motstående intresse. Resonemanget har betydelse också för diskussionen kring behovsprincipen.

Konstitutionsutskottets bedömning

Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

Konstitutionsutskottet noterar inledningsvis, liksom Lagrådet, att regeringen samtidigt med detta förslag om tvångsmedelsanvändning i förebyggande syfte lägger fram ett förslag om hemlig rumsavlyssning. Utskottet yttrar sig över det förslaget i yttrande 2005/06:KU5y.

Lagrådet redogör i sitt yttrande för domar av Europadomstolen som har bäring på förslaget, dvs. som avser artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen.

Lagrådet påpekar att det, eftersom de behandlade tvångsmedlen innefattar väsentliga intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens, för att deras användning skall kunna godtas, måste föreligga ett så starkt behov att det är proportionerligt i förhållande till inskränkningarna i integritetsskyddet, och tillämpningsområdet får inte heller bli större än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet. Bestämmelsen bör dessutom ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Slutligen bör användningen av tvångsmedlen i preventivt syfte kringgärdas av betryggande procedurregler.

Konstitutionsutskottet har ingen annan uppfattning än Lagrådet i dessa hänseenden. Utskottet noterar vidare att regeringen i propositionen till skillnad från i lagrådsremissen förklarar att den avser att införa en underrättelseskyldighet vid bl.a. det slag av tvångsmedelsanvändning som behandlas i propositionen. En utredning skall tillsättas för att lämna erforderliga förslag samt utvärdera systemet med offentliga ombud och vid behov lämna förslag till förbättringar av detta system. Regeringen aviserar också en förstärkt granskning av tvångsmedelsanvändningen.

De angivna frågorna kommer inte att vara lösta vid den tidpunkt då lagen föreslås träda i kraft. Konstitutionsutskottet ser detta som en besvärande brist. En fråga som aktualiseras är därför om brådskan med att införa de föreslagna åtgärderna är så stor att inte en lösning kan avvaktas. Utskottet noterar i denna del också att Lagrådet, liksom många remissinstanser, har pekat på Integritetsskyddskommitténs arbete och den belysning av integritetsaspekterna som detta arbete kan förväntas ge.

De bedömningar som behöver göras av det framlagda förslaget 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 om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott är sådant som avses i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att det där föreskrivna kvalificerade förfarandet således är tillämpligt på förslaget.

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).