



Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Sammanfattning

I ärendet behandlar utskottet regeringens proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott jämte fem följdmotioner och en motion väckt i ett annat sammanhang.

I propositionen föreslås att de brottsbekämpande myndigheterna genom en särskild lag skall 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 rättssäkerhetsgarantier. 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.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker samtliga motioner. Till betänkandet är fogat sex reservationer (m, kd, v, c, mp) och ett särskilt yttrande (kd, c).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	7
Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott	7
Grundlagsreglering av användning av hemliga tvångsmedel m.m.	7
Regeringsformen	7
Europakonventionen m.m.	8
Vissa straffprocessuella tvångsmedel	9
Lagförslaget	10
Propositionen	10
Motionerna	10
Utskottets ställningstagande	11
Inledning	11
Behovet av tvångsmedel i preventivt syfte	12
Graden av misstanke	12
Underrättelse i efterhand till den avlyssnade m.m.	14
Parlamentarisk kontroll och insyn	15
Integritetsskyddskommitténs arbete	17
Överskottsinformation	17
Sammanfattande bedömning	18
Förstärkta rättssäkerhetsgarantier	19
Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel	20
Reservationer	21
1. Avslag på propositionen, punkt 1 (kd, c)	21
2. Avslag på propositionen, punkt 1 (v, mp)	22
3. Konkretisering av innebörden av vissa brott, punkt 3 (mp)	23
4. Underrättelseskyldighet, m.m., punkt 4 (mp)	24
5. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 5 (m)	25
6. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 5 (mp)	25
Särskilt yttrande	27
Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 5 (kd, c)	27
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	28
Propositionen	28
Följdmotioner	28
Motion väckt med anledning av skr. 2005/06:53	29
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	30
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2005/06:KU6y	34

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Avslag på propositionen

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju15 yrkande 1, 2005/06:Ju47 yrkande 1, 2005/06:Ju49, 2005/06:Ju50 och 2005/06:Ju51.

Reservation 1 (kd, c)

Reservation 2 (v, mp)

2. Lagförslaget

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Därmed bifaller riksdagen proposition 2005/06:177.

3. Konkretisering av innebörden av vissa brott

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju47 yrkande 3.

Reservation 3 (mp)

4. Underrättelseskyldighet, m.m.

Riksdagen avslår motion 2005/06:Ju47 yrkande 2.

Reservation 4 (mp)

5. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:Ju47 yrkande 4 och 2005/06:Ju48.

Reservation 5 (m)

Reservation 6 (mp)

Stockholm den 18 maj 2006

På justitieutskottets vägnar

Johan Pehrson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Johan Pehrson (fp), Britta Lejon (s), Rolf Olsson (v), Margareta Persson (s), Beatrice Ask (m), Helena Frisk (s), Peter Althin (kd), Elisebeht Markström (s), Jeppe Johnsson (m), Göran Norlander (s), Johan Linander (c), Kerstin Andersson (s), Leif Björnlod (mp), Hillevi Engström (m), Karin Granbom (fp), Ulla Wester (s) och Claes-Göran Brandin (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 24 augusti 2004 av chefen för Justitiedepartementet uppdrog Regeringskansliet åt en sakkunnig person att biträda departementet med att göra en översyn av vissa frågor på Säkerhetspolisens område (Ju 2004:O). Den sakkunniga personen överlämnade i maj 2005 promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21). Promemorian har remissbehandlats tillsammans med en promemoria som togs fram i Justitiedepartementet den 23 juni 2005 och som innehåller en tillkommande del med förslag till reglering av användningen av överskottsinformation. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2005/5210/Å). Regeringen tar i denna proposition upp de förslag som har lämnats i promemoriorna.

Lagrådet har yttrat sig över lagförslaget och godtagit att det finns ett behov för polisen att använda de föreslagna tvångsmedlen i preventivt syfte men efterfrågat en utförligare redogörelse i frågan om de föreslagna åtgärderna är förenliga med artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen. Lagrådet har även lämnat vissa – främst lagtekniska – synpunkter på den föreslagna lagtexten. Regeringen har behandlat Lagrådets synpunkter i propositionen.

Regeringens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Justitieutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i ärendet. Konstitutionsutskottets yttrande finns i *bilaga 3*.

Propositionens huvudsakliga innehåll

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 rättssäkerhetsgarantier. 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.

Utskottets överväganden

Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Därmed avstyrker utskottet fyra motionsförslag om att avslå propositionen. Utskottet avstyrker ytterligare ett motionsförslag om att precisera vilka typer av verksamheter som skall anses utgöra brott enligt lagen. Vidare avstyrker utskottet ett motionsyrkande med krav på att införa en skyldighet för polisen att underrätta enskilda som blivit föremål för hemliga tvångsmedel.

Jämför reservationerna 1 (kd, c), 2 (v, mp), 3 (mp) och 4 (mp).

Grundlagsreglering av användning av hemliga tvångsmedel m.m.

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 den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

För lagförslag som rör vissa av fri- och rättigheterna är ett kvalificerat lagstiftningsförfarande tillämpligt. Förfarandet, som regleras i 2 kap. 12 § tredje–femte styckena 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 m.m.

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).

Europakonventionen gäller som svensk lag (se SFS 1994:1219).

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).

Vissa straffprocessuella tvångsmedel

Straffprocessuella tvångsmedel används i brottsutredande syfte eller för att en rättegång i brottmål skall kunna genomföras. Till de straffprocessuella tvångsmedlen räknas bl.a. postkontroll, hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Bestämmelser om *postkontroll*, dvs. kvarhållande av försändelser på befodringsföretag, finns i 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Bestämmelserna är inte begränsade till försändelser som kommer in till post- eller telebefodringsföretag, utan gäller också försändelser som har avlämnats för befordran med exempelvis järnväg, buss eller annat transportmedel. *Hemlig teleavlyssning* innebär att telededdelanden som befordras till eller från ett visst telefonnummer, en kod eller en annan teleadress avlyssnas eller spelas in i hemlighet genom ett tekniskt hjälpmedel. Med teleadress avses t.ex. ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan motsvarande tillförlitlig identifieringsmetod. Bestämmelser om hemlig teleavlyssning finns i 27 kap. 18 och 20–25 §§ rättegångsbalken. Bestämmelser om *hemlig teleövervakning* finns i 27 kap. 19–25 §§ rättegångsbalken. Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter om telededdelanden som har expedierats eller beställts till eller från en teleadress som den misstänkte innehar eller som denne kan tänkas använda hämtas in i hemlighet. *Hemlig kameraövervakning* innebär att fjärrstyrda tv-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbar utrustning används för optisk personövervakning utan att upplysning om övervakningen lämnas. Förutsättningarna för att sådan övervakning skall få ske under förundersökning anges i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Vad som krävs för tillstånd är i huvudsak detsamma som gäller för hemlig teleavlyssning.

Lagförslaget

Propositionen

Regeringen föreslår att polisen skall få använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Polisen skall i samma syfte också få genomföra postkontroll, dvs. öppna, undersöka och granska försändelser. Enligt regeringens förslag skall tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll 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 den nya lagen särskilt angiven gärning. Dessutom måste åtgärden vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten. Slutligen måste skälen för åtgärden uppväga det intrång eller men som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig emot eller för något annat motstående intresse. De aktuella tvångsmedlen skall få användas för att förhindra förekomsten av allvarliga brott, såsom vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott. Tvångsmedel skall även få användas för att förhindra vissa andra mycket allvarliga brott, om det finns anledning att anta att avsikten med en sådan gärning 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. Tillstånd till tvångsmedelsanvändningen skall lämnas av allmän domstol på ansökan av åklagare. Vid tillståndsprövningen skall offentliga ombud delta.

Motionerna

I fyra motioner yrkas avslag på propositionen. Avslagsyrkandet i motion Ju49 (kd) grundar sig på invändning mot att förslaget medger användning av tvångsmedlen då det med hänsyn till omständigheterna finns anledning anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet. Motionärerna anser detta vara alldeles för lågt ställda krav för att medge användningen av dessa tvångsmedel. Motionärerna vänder sig vidare mot att det inte i samband med förslagen finns något förslag om hur den parlamentariska kontrollen skall utövas. De efterlyser vidare forskningsinsatser som kan ge underlag för att bedöma och precisera behovet av tvångsåtgärder för att förhindra brott. Uppfattningen att krav för att medge användningen av dessa tvångsmedel är för lågt ställda återkommer i motion Ju51 (c). I motionen efterlyses vidare bestämmelser som reglerar polisens skyldighet att underrätta personer som utsatts för dessa tvångsmedel. Enligt motionärerna bör Integritetsskyddskommitténs arbete avvaktas så att dess synpunkter kan beaktas i ett kommande förslag. Motionärerna anser dessutom att ett kommande förslag om parlamentarisk kontroll av tillämpningen bör avvaktas samt att vissa platser skall undantas från möjligheten till tvångsmedelsanvändning. Också enligt motion Ju50 (v) innebär förslaget alltför

långtgående ingrepp i den personliga integriteten. Motionärerna anser att kraven för att få tillgripa tvångsmedlen är för lågt satta och att möjligheterna att använda den överskottsinformation som framkommer är för vida. Motionärerna uttrycker farhågor om att tvångsmedlen kan komma att användas för annat än vad de ursprungligen var tänkta för. Detta kan enligt motionen få negativa följder för tryck- och meddelarfriheten. Motionärerna anser att avvägningen mellan behovet av åtgärderna och integritetsskyddet inte är tillräckligt analyserad. Bland annat framförs att det är en brist att förslaget saknar bestämmelser om underrättelseskyldighet. Enligt motion Ju47 (mp) är integritetskränkningen så omfattande att det eventuella behovet av åtgärderna inte uppväger detta. Motionärerna anser att en avgörande brist är att förslaget inte innehåller några regler om underrättelseskyldighet i förening med en rätt till skadestånd vid felaktig användning av bestämmelserna.

Enligt motion Ju15 (mp) framförs uppfattningen att de krav som gäller i dag för användningen av straffprocessuella tvångsmedel inte skall sänkas.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Lagrådet har godtagit att det finns ett behov för polisen att använda de i propositionen föreslagna tvångsmedlen i preventivt syfte. Lagrådet har emellertid påpekat 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. Bestämelsen 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 i sitt yttrande anförts att utskottet inte har någon annan uppfattning än Lagrådet. Konstitutionsutskottet har tillagt att de bedömningar som behöver göras av det framlagda förslaget är synnerligen grannliga och innefattar ömtåliga avvägningar med hänsyn till ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincipen samt att dessa avvägningar bör göras i samband med justitieutskottets beredning av ärendet.

Ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprincipen gäller för all tvångsmedelsanvändning. Principerna anknyter till regeringsformens bestämmelse om att de grundläggande fri- och rättigheterna endast får begränsas genom lag (2 kap. 12 § regeringsformen). Ändamålsprincipen innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Behovsprincipen innebär att en myndighet får använda ett tvångsmedel bara när det finns ett påtagligt behov av det och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. Proportio-

nalitetsprincipen innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet skall stå i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden.

Justitieutskottet har ingen annan uppfattning än Lagrådet och konstitutionsutskottet om att regeringens förslag kräver grannliga och ömtåliga avvägningar. En utgångspunkt är att integritetskränkande tvångsmedel inte bör få tillgripas i andra fall än där det är helt nödvändigt. Det måste finnas starka skäl och betydande vinster för det allmänna för intrång av det slag som behandlas i propositionen. Samtidigt kan ingen medborgare i varje situation hävda en absolut rätt till handlingsfrihet eller rätt att bli lämnad i fred från samhällets organ.

Parallellt med denna proposition behandlar utskottet ytterligare förslag som innefattar en utvidgning av de straffprocessuella tvångsmedlen. I proposition 2005/06:178 föreslås att hemlig rumsavlyssning införs som ett nytt hemligt tvångsmedel. Utskottets bedömning av lagförslagen i detta ärende sker även mot bakgrund av förslagen i den propositionen.

Utskottet redogör nedan särskilt för de överväganden utskottet gör med anledning av de invändningar som motionsvis riktats mot förslaget.

Behovet av tvångsmedel i preventivt syfte

Utskottet konstaterar att förslaget i propositionen syftar till att förhindra terrorism, spioneri och annan allvarlig och ofta systemhotande brottslighet. Sådan brottslighet äventyrar stora samhällsvärden och utgör ett hot mot enskilda människors liv och hälsa. Den är ofta svårbemästrad eftersom de inblandade agerar i det fördolda, med stor förslagenhet och med betydande hänsynslöshet. Behovet av ett effektivt underrättelsearbete är därför särskilt tydligt i fråga om brottslighet av detta slag. Som grundläggande förutsättning för straffprocessuella tvångsmedel uppställs i dag att det finns anledning att anta att någon form av brott redan har begåtts. Detta brott kan i och för sig vara ett stämplings- eller förberedelsebrott. Sådana osjälvständiga brottsformer kan dock inte betraktas isolerade utan måste avse en bestämd gärning. Tvångsmedel vid misstanke om att straffbar stämpling, försök eller förberedelse till brott har förövats förutsätter alltså att det finns en konkret, objektivt underbyggd misstanke om att ett fullbordat brott av visst slag är under planerande. Utskottet instämmer i regeringens uppfattning att de möjligheter som nuvarande regler ger inte är tillräckliga, särskilt med tanke på att det på spaningsstadiet ofta saknas kunskaper om det tänkta huvudbrottet. Det finns enligt utskottets uppfattning ett påtagligt behov av att polisen kan använda vissa tvångsmedel för att förhindra de särskilt allvarliga brott som det här är frågan om.

Graden av misstanke

En av huvudinvändningarna mot förslaget som anförts i motionerna är att åtgärderna skulle komma att få användas vid alltför låg grad av misstanke.

I promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) föreslogs att tvångsmedel skall kunna användas, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att någon person, organisation eller grupp som personen tillhör eller verkar för kommer att utöva viss brottslighet.

Enligt regeringens förslag skall tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll 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 den nya lagen särskilt angiven gärning.

Enligt Lagrådet kan denna formulering i relation till intentioner och hypotetiska händelser i framtiden ge utrymme för en extensiv tillämpning. Lagrådet har därför ifrågasatt om inte en tydligare och mer förpliktande formulering borde väljas (t.ex. ”om det med hänsyn till omständigheterna föreligger övertygande skäl att anta att - - -”).

För all tvångsmedelsanvändning gäller legalitetsprincipen. Denna princip innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i enskilds rättssfär. Legalitetsprincipen följer av regelsystemet i 1 och 2 kap. regeringsformen. Principen innebär att tvångsmedelsbestämmelser skall tolkas enligt sin ordalydelse. Högsta domstolen har framhållit att bestämmelser som innebär en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen (NJA 1996 s. 577). Att straffprocessuella bestämmelser skall tolkas restriktivt har också framhållits i den processrättsliga doktrinen (se t.ex. Ekelöf, Per Olov m.fl., Rättegång III, 6 uppl., Stockholm 1994, s. 28 och 29).

Utskottet anser att en högre misstankegrad än den som föreslås i propositionen i praktiken skulle få till följd att tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen endast mycket sällan skulle komma i fråga, vilket med hänsyn till ändamålet med den nya regleringen inte vore lämpligt. Det är viktigt att framhålla att tvångsmedlet enligt lagförslaget endast kan komma i fråga när någon form av misstanke riktas mot en person. Prövningen av om rekvisiten är uppfyllda kommer normalt att få göras på grundval av den information som inhämtats genom bl.a. polisens underrättelse- och spaningsverksamhet samt det internationella polissamarbetet. Som regeringen anför i författningskommentaren får antagandet inte bygga enbart på spekulationer eller allmänna bedömningar, utan det skall vara grundat på faktiska omständigheter inom ramen för ett enskilt fall eller händelseförlopp, t.ex. uttalanden, hotelser eller andra faktiska handlanden, som talar för att en viss person kan komma att utöva den brottsliga verksamheten. Misstankar som enbart har sin grund i att personen tillhör eller sympatiserar med en viss brottsbenägen organisation eller grupp är inte tillräckliga.

Utskottet vill i detta sammanhang även anmärka att det sedan lång tid finns regler som syftar till att motverka missbruk av hemliga tvångsmedel och olika organ för kontroll av tvångsmedlens användning. Användningen av sådana tvångsmedel är i dag undantagslöst underkastad domstols pröv-

ning. I rättegångsbalken och andra lagar finns uttryckliga bestämmelser om de hemliga tvångsmedlens innebörd, användningens omfattning och varaktighet samt under vilka förutsättningar de får användas. Möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel omgärdas således av procedurregler, vilka enligt propositionsförslaget även skall komma att gälla de nu aktuella åtgärderna. Enligt förslaget får domstolen meddela tillstånd endast om åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten och om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den person som avses med åtgärden eller för något annat motstående intresse.

Enligt utskottets mening bör bedömningen av den föreslagna misstankegraden och de eventuella tveksamheter som kan finnas när det gäller risken för extensiv tolkning eller missbruk av bestämmelserna göras i ljuset av det ovan anförda. Enligt utskottets mening är propositionsförslaget i det här avseendet ändamålsenligt och lämpligt.

Underrättelse i efterhand till den avlyssnade m.m.

I motionerna har framförts invändningar mot förslaget med hänvisning till olika rättssäkerhetsaspekter. En synpunkt som särskilt framhållits är att den som utsatts för tvångsmedlen enligt de föreslagna bestämmelserna normalt inte får någon underrättelse om det intrång han utsatts för, varför han eller hon inte har möjlighet att kräva ersättning för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Denna invändning är hänförlig till bestämmelsen om effektivt rättsmedel i artikel 13 i Europakonventionen.

Lagrådet har anförut att frågan huruvida rätten enligt artikel 13 i konventionen till ett effektivt rättsmedel är tillgodosedd i samband med regeringens förslag kan medföra särskilda problem, med hänsyn till att den som utsatts för tvångsmedlen enligt de föreslagna bestämmelserna normalt inte får någon underrättelse om det intrång han utsatts för. Lagrådet har ansett 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. Till sådana övergripande problem hör enligt Lagrådet t.ex. frågan om och i vilken utsträckning det – av rättssäkerhetsskäl och med hänsyn till konventionsåtaganden – bör finnas en skyldighet att i efterhand lämna underrättelse om vidtagna hemliga tvångsåtgärder till den som varit föremål för sådana åtgärder.

Utskottet konstaterar att enligt den bedömning som Buggningsutredningen gjorde i sitt betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46 s. 434) ställer varken Europakonventionen eller praxis från Europadomstolen upp något generellt krav på att den enskilde skall underrättas om tvångsmedelsanvändningen i efterhand. Utskottet instämmer i likhet med regeringen i denna bedömning. Regler om sådan underrättelse torde endast vara ett moment av flera som Europadomstolen kan beakta vid en prövning av om ett lands lagstiftning om t.ex. hemlig teleav-

lyssning tillhandahåller tillgång till ett effektivt rättsmedel i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 13. Utskottet vill framhålla att enligt förslaget skall tillstånd till att använda tvångsmedlen beslutas av domstol på ansökan av åklagare. I Sverige gäller sedan år 2004 en ordning som innebär att offentliga ombud skall vara närvarande i ärenden där domstol beslutar om tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Enligt regeringens förslag skall detta system även gälla vid domstolens prövning av tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt den här lagen. Utskottet anser att det offentliga ombudets medverkan, förutom domstolsprövningen, är en viktig kontrollmekanism som, i motsats till ett underrättelseförfarande, har den fördelen att den verkar innan tvångsmedlet har beslutats. Förslaget på den här punkten är således av väsentlig betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Genom det offentliga ombudet kan beslutet om tvångsmedelsanvändning prövas i ytterligare en domstolsinstans eller komma under Justitieombudsmannens eller Justitiekanslerns granskning. Utskottet anser för sin del, i likhet med regeringen, att den svenska ordningen, med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud, jämte den extraordinära tillsyn som utförs av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern och den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, får anses uppfylla de krav som ställs i artikel 13 Europakonventionen. Oavsett detta välkomnar utskottet regeringens avsikt att inom kort tillsätta en utredning med uppgift att skyndsamt lämna förslag på lagstiftning om underrättelseskylldighet vid användning av tvångsmedel enligt vad som behandlas i denna proposition och annan användning av hemliga tvångsmedel. Utredningen kommer dessutom att få i uppdrag att undersöka om systemet avseende offentliga ombud behöver förbättras. Enligt regeringen kommer ett förslag att presenteras så snart det är möjligt under riksmötet 2006/07. Utskottet har inhämtat från Justitiedepartementet att utredningsdirektiv sannolikt kommer att beslutas av regeringen i maj 2006. Enligt utskottets mening skulle ett förslag i den riktningen innebära att rättssäkerhetskyddet ytterligare förstärks.

Parlamentarisk kontroll och insyn

Den parlamentariska kontrollen av tillämpningen av reglerna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål utövas för närvarande av riksdagen på grundval av en årlig skrivelse från regeringen (bet. 1981/82:JuU54, rskr. 298 och prop. 1995/96:85 s. 37). Regeringen får sina uppgifter om tillämpningen från Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen, som årligen lämnar en gemensam redovisning för användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning under föregående år.

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt hemlig kameraövervakning vid förundersökning i brottmål under år 2004 framförde riksdagen två

tillkännagivanden till regeringen, dels om redovisningens innehåll, dels om att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med ett förslag om hur tillämpningen av hemliga tvångsmedel kan underställas en ökad parlamentarisk kontroll (skr. 2005/06:53, bet. JuU12, rskr. 161).

Frågan om förutsättningarna för att stärka den parlamentariska kontrollen när det gäller de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel har nyligen utretts. Utredningen överlämnade i november 2005 promemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53). I promemorian föreslås att en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, inrättas under regeringen. Nämnden skall, enligt promemorian, ha till uppgift att granska användningen av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning, postkontroll och överskottsinformation enligt regleringen i rättegångsbalken, lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning, lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Granskningen skall enligt förslaget i promemorian syfta till att säkerställa att tvångsmedlen och överskottsinformation används i enlighet med gällande författningar. Granskningsarbetet föreslås resultera i allmänna omdömen om hur de hemliga tvångsmedlen har använts och hur författningarna har efterlevts. Nämnden skall ha en viss ärendeinsyn i enskilda, pågående fall för att kunna utöva en princip tillsyn. Nämnden föreslås däremot inte få ingripa i enskilda fall mot vad den anser vara en felaktig tillämpning av regelverken. Nämnden skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Med hänsyn till de uppgifter som nämnden avses få föreslås det i promemorian att det parlamentariska inslaget i denna nämnd skall vara bredare än det är vid Registernämnden (av vars sex ledamöter två har parlamentarisk anknytning).

Förslagen i promemorian har remissbehandlats. Regeringen aviserar i propositionen att den avser att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel och att den inom kort kommer att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas. Utskottet har inhämtat att det inom Justitiedepartementet pågår ett högt prioriterat arbete som är inriktat på att skapa en lämplig form för en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel.

Utskottet välkomnar att den parlamentariska insynen och granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel förstärks. Att så sker är önskvärt inte bara beträffande tillämpningen av det nu aktuella förslaget. Att den slutliga utformningen av denna granskning ännu inte bestämts utgör enligt utskottets mening inget hinder för riksdagen att anta lagförslaget om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Integritetsskyddskommitténs arbete

Den parlamentariskt sammansatta Integritetsskyddskommittén har i uppdrag att se över skyddet för den personliga integriteten. Kommittén skall kartlägga och analysera sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten, överväga om regeringsformens bestämmelser 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 generell 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 (dir. 2004:51).

Utskottet anser att Integritetsskyddskommitténs arbete med en kartläggning av lagstiftning som rör den personliga integriteten är mycket viktigt. Utskottet kan konstatera att det inte ingår i kommitténs uppdrag att uttala sig om pågående lagstiftningsärenden. Det är inte heller kommitténs uppgift att lämna förslag på varje särskilt område inom lagstiftningen, utan bara att lämna förslag på eventuella generella bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Utskottet anser att det är angeläget att möjligheten till att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte införs så snart som möjligt. Integritetsskyddskommitténs pågående arbete hindrar inte att det finns anledning för riksdagen att i detta lagstiftningsärende överväga förhållandet mellan den totala verkan av befintliga tvångsmedel, tillsammans med möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte, och skyddet för den personliga integriteten. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte föreslås i propositionen endast kunna komma i fråga för vissa särskilt allvarliga brott i de fall då det inte är möjligt att få information om sådan verksamhet på något annat sätt. Utskottet bedömer att den föreslagna tvångsmedelsanvändningen inte på något avgörande sätt påverkar förhållandet mellan samhällets tvångsmedelsanvändning och skyddet för den personliga integriteten.

Överskottsinformation

En reglering av de brottsbekämpande myndigheternas användning av överskottsinformation infördes den 1 juli 2005 (prop. 2004/05:143, bet. JuU28, rskr. 274). Regleringen omfattar användning av sådan information som framkommer vid hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, för brottsutredande och brottsförebyggande ändamål. Regleringen innebär att överskottsinformation om ett annat brott än det som ligger till grund för beslutet om det hemliga tvångsmedlet normalt får användas för att utreda det brottet. Beträffande överskottsinformation om mindre allvarliga brott gäller dock en viss begränsning. En förundersökning om ett sådant mindre allvarligt brott får inledas på grund av överskottsinformation endast om fängelse i ett år eller däröver är föreskrivet för brottet och det kan antas att brottet inte föranleder böter eller om det

finns särskilda skäl. Uppgifter om förestående brott får emellertid användas för att förhindra brott (se 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och 6 a § lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning).

Enligt regeringens lagförslag skall uppgifter som har kommit fram vid tvångsmedelsanvändningen om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet få användas för att förhindra brott. Om det har kommit fram uppgifter om begångna brott, skall uppgifterna få användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som hade kunnat föranleda tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen. Skälet för en sådan reglering är att den föreslagna lagen inte syftar till att få information om begångna brott. Tvångsmedelsanvändning för att utreda brott kan endast äga rum enligt rättegångsbalkens regler inom ramen för en förundersökning.

Utskottet har tidigare tillstyrkt den nuvarande regleringen om att uppgifter om förestående brott utan begränsningar får användas för att förhindra brott. Utskottet gör ingen annan bedömning i det nu aktuella ärendet utan anser i likhet med regeringen att polisen bör få möjlighet att använda information från tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen för att förhindra alla slags brott. Däremot kommer enligt propositionen endast information om sådana brott som anges i den nya lagen att få användas i syfte att utreda redan begångna brott. Detta innebär att de brottsutredande myndigheterna kommer att få använda uppgifter om de allvarligaste brotten, t.ex. uppgifter om terroristbrott, spioneri eller mord i den brottsutredande verksamheten. Enligt utskottets mening vore det stötande om inte den allra allvarligaste brottsligheten utreddes och lagfördes. Regeringens förslag framstår enligt utskottets förmenande därför som rimligt. Med en sådan reglering av användandet av överskottsinformation anser utskottet att de farhågor som motionsvis framförts får anses obefogade.

När det gäller frågan om att undanta vissa bestämda platser från möjligheten till tvångsmedelsanvändning och andra därmed sammanhängande frågor vill utskottet framhålla att det i propositionen inte framförs några nya typer av hemliga tvångsmedel eller några förändringar av de i propositionen behandlade hemliga tvångsmedlen. Hemliga tvångsmedel enligt lagförslaget kan komma i fråga endast när någon form av misstanke kan riktas mot en person. Misstankar som enbart riktar sig mot organisationer eller grupper skall inte kunna ligga till grund för tvångsmedelsanvändningen.

Sammanfattande bedömning

Som utskottet anført ovan framstår nuvarande rättsläge inte som tillfredsställande när det gäller att bekämpa mycket allvarliga brott, dvs. brott som riktas mot de allra viktigaste samhällsvärdena. Själva lagföringen är visserligen av stort intresse från samhällsskyddssynpunkt, men det allra viktigaste är att brotten inte fullbordas. Medborgarna har ett berättigat krav på trygghet och skydd mot terrorism och annan samhällsfarlig brottslighet. Detta krav väger tyngre än de presumtiva gärningsmännens intresse av

skydd mot övervakning och kontroll. Även om användandet av hemliga tvångsmedel i och för sig kan komma att inkräkta på tredje mans integritetsintresse, t.ex. en person som talar i telefon med en presumtiv gärningsman, talar enligt utskottets mening behovet av effektiva brottsförebyggande verktyg för att tredje mans integritetsintresse i viss mån måste få stå tillbaka i dessa fall. Användningen av de aktuella hemliga tvångsmedlen i syfte att förhindra förestående brottslig verksamhet kommer att omgärdas av omfattande procedurregler och skall komma i fråga endast i de fall då det inte är möjligt att få information om sådan verksamhet på något annat sätt. En rad rättssäkerhetsgarantier kommer att omfatta möjligheterna att använda tvångsmedlen. Enligt utskottets mening bör riksdagen anta lagförslaget.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna Ju15 och Ju47 i nu behandlade delar samt motionerna Ju49, Ju50 och Ju51.

Förstärkta rättssäkerhetsgarantier

Enligt motion Ju47 (mp) bör – för det fall reglerna om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott införs – bestämmelserna kompletteras med en konkretisering av vilka typer av verksamheter som kan antas vara författningshotande eller terroristbrott. Motionärerna anför vidare att det bör införas regler om underrättelseskyldighet för polisen om att hemliga tvångsmedel enligt lagen använts samt en rätt till skadestånd då dessa tvångsmedel använts felaktigt. Motionärerna anser också att förutsättningarna för de offentliga ombuden att utföra sitt uppdrag måste förbättras.

När det gäller de förutsättningar, rekvisit, som skall vara uppfyllda för att en gärning skall vara att bedöma som brottslig verksamhet enligt förslaget, vill utskottet framhålla att det i lagförslaget ges hänvisningar till gällande bestämmelser i brottsbalken, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott m.fl. straffrättsliga lagar. Utskottet har ovan redogjort för uppfattningen att regeringens lagförslag är ändamålsenligt och lämpligt utformat. Utskottet gör ingen annan bedömning i det avseende som nu behandlats.

Som utskottet anført ovan välkomnas regeringens avsikt att införa en underrättelseskyldighet för polisen då hemliga tvångsmedel enligt denna proposition och annan användning av hemliga tvångsmedel använts. Den utredning som regeringen aviserat kommer dessutom att få i uppdrag att undersöka om systemet avseende offentliga ombud behöver förbättras. Detta skall ske så snart det är möjligt under riksmötet 2006/07. Utskottet konstaterar att en sådan underrättelseskyldighet skulle innebära en möjlighet för den enskilde att själv reagera genom att t.ex. kräva ersättning för skada på grund av fel eller försummelse vid myndighetsutövning. Ett riksdagsuttalande framstår mot bakgrund härav inte som nödvändigt. Utskottet anser i stället att beredningsarbetet bör avvaktas.

Utskottet avstyrker motion Ju47 i nu aktuella delar.

Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande med krav på att inrätta en särskild parlamentariskt sammansatt nämnd för kontrollen av användningen av hemliga tvångsmedel. Enligt utskottets uppfattning bör pågående beredningsarbete inte föregripas.

Jämför reservationerna 5 (m) och 6 (mp) samt särskilt yttrande (kd, c).

Enligt motion Ju48 (m) krävs det en förbättrad parlamentarisk kontroll av användandet av hemliga tvångsmedel mot enskilda. Motionärerna anser att frågan om en särskild nämnd under riksdagen bör utredas. Ett liknande yrkande framförs också i motion Ju47 (mp).

Som utskottet redovisat ovan föreslås i departementspromemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) inrättande av en särskild tvångsmedelsnämnd under regeringen. Tvångsmedelsnämnden skall enligt promemorian ha till uppgift att granska användningen av hemliga tvångsmedel. Promemorian har remissbehandlats och bereds i Justitiedepartementet. Som också redovisas ovan aviserar regeringen i propositionen att den avser att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel och att den inom kort kommer att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas. Utskottet har inhämtat att det inom Justitiedepartementet pågår ett högt prioriterat arbete som är inriktat på att skapa en lämplig form för en förstärkt granskning av användningen av hemliga tvångsmedel.

Som utskottet redogjort för ovan har riksdagen nyligen framfört två tillkännagivanden till regeringen, varav ett om en ökad parlamentarisk kontroll. Utskottet välkomnar uppgiften i propositionen att regeringen har för avsikt att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel och att regeringen inom kort kommer att presentera sin uppfattning om hur den förstärkta granskningen bör utformas. Detta arbete bör enligt utskottets mening inte föregripas genom ytterligare uttalanden från riksdagens sida. Utskottet avstyrker bifall till motionerna Ju47 i nu behandlad del och Ju48.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Avslag på propositionen, punkt 1 (kd, c)

av Peter Althin (kd) och Johan Linander (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju49 och 2005/06:Ju51, bifaller delvis motionerna 2005/06:Ju47 yrkande 1 och 2005/06:Ju50 samt avslår motion 2005/06:Ju15 yrkande 1.

Ställningstagande

Enligt vår mening bör polisen få möjlighet att använda sig av hemliga tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Vi anser emellertid att regeringens förslag innehåller flera grundläggande brister, varför vi inte kan stödja förslaget i propositionen. Skälen härför är följande.

Förslaget i propositionen att tvångsmedel skall kunna användas om det ”finns anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet” är att gå för långt. Aldrig tidigare har det föreslagits att hemliga tvångsmedel skall kunna användas på så lös grund. Det krävs alltså inte ens en misstanke om brott för att kunna använda tvångsmedlen. Det som krävs är endast att det finns anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet. Det kan finnas anledning att mjuka upp beviskravet men det är att gå för långt att sätta det så lågt som till ”kan antas”.

Det bör finnas en underrättelseskyldighet i regleringen kring hemliga tvångsmedel. Underrättelseskyldigheten innebär att den som blivit utsatt för användning av hemliga tvångsmedel skall få information om att han eller hon varit föremål för tvångsmedel så snart informationen inte är till men för utredningen. Om den som varit föremål för exempelvis hemlig teleavlyssning upplever att detta skett på ett inkorrekt sätt eller på felaktig grund skall han eller hon kunna få sin sak rättsligt prövad samt ha rätt att kräva skadestånd om så skulle vara fallet. Detta bör tillföras dagens lagstiftning.

Vi anser vidare att frågan om den parlamentariska kontrollen är så viktig att den bör vara löst innan ytterligare möjligheter att använda hemliga tvångsmedel införs i lag. För den som utsätts för hemliga tvångsmedel innebär åtgärden ett allvarligt integritetsintrång. Det finns därför ett legitimt intresse av att den parlamentariska kontrollen av de hemliga tvångsmedlen förbättras. Den av regeringen aviserade förbättringen av den parlamentariska kontrollen bör införas senast samtidigt som den föreslagna lagstiftningen. Att först genomföra integritetskränkande lagstiftning och sedan utreda hur den granskande nämnden skall fungera är inte acceptabelt.

Integritetsskyddskommittén har i uppdrag att kartlägga och analysera lagstiftning som kan vara integritetskränkande ur ett samlat perspektiv. Det är mycket viktigt att Integritetsskyddskommitténs arbete inte föregrips. Att regeringen lägger fram ett flertal förslag på lagstiftning som kränker den personliga integriteten samtidigt som Integritetsskyddskommitténs arbete pågår är inte acceptabelt.

Enligt vår mening bör vissa platser vara undantagna möjligheten till användning av hemliga tvångsmedel. Hemliga tvångsmedel skall inte få användas vad gäller advokatkontor, vårdinrättningar, platser för självavård eller redaktioner.

Vi vill slutligen understryka att det saknas sådan forskning som behövs för att precisera behovet av lagförslaget.

Enligt vår mening bör riksdagen avslå propositionen, och regeringen åläggas att återkomma till riksdagen med ett lagförslag som är utformat på ett sådant sätt att det stämmer överens med vad vi nu anfört och som beaktar vad Integritetsskyddskommittén kommer att anföra i sitt betänkande.

2. Avslag på propositionen, punkt 1 (v, mp)

av Rolf Olsson (v) och Leif Björnlod (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:Ju47 yrkande 1 och 2005/06:Ju50 samt bifaller delvis motionerna 2005/06:Ju15 yrkande 1, 2005/06:Ju49 och 2005/06:Ju51.

Ställningstagande

Vi anser att regeringen i propositionen gör en mycket bristfällig analys av förslagets konsekvenser. Våra främsta invändningar mot förslaget är följande.

Det är ett mycket långtgående ingrepp i enskildas personliga integritet att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte. Det finns inga vetenskapliga belägg för att tvångsmedel i preventivt syfte skulle vara effektivt när det gäller att förhindra brottslighet, om övervakningen inte skulle ske i sådan omfattning att den blir olämplig av andra skäl.

Vi anser att Sverige redan i dag bryter mot artikel 13 i Europakonventionen i och med att en person som utsätts för hemliga tvångsmedel inte har rätt att få veta om detta i efterhand och därför inte kan reagera mot beslutet. Det finns därmed inte heller någon rätt till skadestånd. De rättssäkerhetsfunktioner som regeringen anger i propositionen är visserligen bra, men för att leva upp till Europakonventionen krävs fler.

Enligt regeringen skall ordningen med offentliga ombud bli föremål för översyn. Många offentliga ombud har riktat kritik mot att de i praktiken har ytterst begränsade möjligheter att hjälpa medborgarna att tillvarata sina medborgerliga fri- och rättigheter. Vi anser att såväl domstolens som de offentliga ombudens reella möjligheter att pröva en ansökan om exempelvis hemlig teleavlyssning är små, närmast av rent formellt slag. Eventuella förslag om förbättringar kommer också de att presenteras efter det att den nu aktuella lagen trätt i kraft.

Det anförda gäller även regeringens avsikt att inrätta en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, med uppgift att granska myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Det är inte acceptabelt att detta sker först efter det att lagförslaget trätt i kraft.

Regeringen föreslår i propositionen att uppgifter som har kommit fram vid tvångsmedelsanvändningen om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillståndet (överskottsinformation) skall få användas för att förhindra brott. En sådan ordning anser vi vara olämplig. Historiskt sett har hemlig tvångsmedelsanvändning vid vissa tillfällen använts för att begränsa de demokratiska fri- och rättigheterna i Sverige. Risken för s.k. ändamålsglidning, dvs. att tvångsmedel används för annat än de ursprungligen var tänkta för, är stor.

Enligt vår mening bör regler om att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte inte införas. Riksdagen bör avslå propositionen.

3. Konkretisering av innebörden av vissa brott, punkt 3 (mp) av Leif Björnlod (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att konkretisera innebörden av terrorism och författningshotande verksamhet. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju47 yrkande 3.

Ställningstagande

För det fall riksdagen ändå väljer att anta lagförslaget i propositionen – vilket jag motsatt mig – måste detta kompletteras med regler som ger reella rättssäkerhetsgarantier för de personer som utsatts för dessa hemliga tvångsmedel.

Lagförslaget bör kompletteras med en konkretisering av vilka typer av verksamheter som kan komma att antas vara författningsshotande eller terroristbrott. En otydlighet i lagstiftningen kan leda till en godtycklig tillämpning där verksamheter som varken är organiserad brottslighet eller författningsshotande kan komma att utsättas för de nya preventiva tvångsmedlen.

Det får ankomma på regeringen att skyndsamt återkomma till riksdagen med lagförslag som tillgodoser vad jag här anför.

4. Underrättelseskyldighet, m.m., punkt 4 (mp)

av Leif Björnlod (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anføres i reservationen om reella rättssäkerhetsgarantier vid införandet av bestämmelser om tvångsmedel. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju47 yrkande 2.

Ställningstagande

För det fall riksdagen ändå väljer att anta lagförslaget i propositionen – vilket jag motsatt mig – måste detta kompletteras med regler som ger reella rättssäkerhetsgarantier för de personer som utsatts för dessa hemliga tvångsmedel.

Den som utsatts för tvångsmedel i preventivt syfte måste enligt min mening i efterhand alltid underrättas om att detta skett. Det måste också tillskapas en reell rätt till skadestånd för personer som kränkts genom att ha blivit oskyldigt avlyssnade. Införs inte sådana regler kommer Sverige att bryta mot artikel 13 i Europakonventionen.

Jag anser också att systemet med offentliga ombud måste modifieras. De offentliga ombuden måste ges bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Den information de i dag får under prövningen är oftast så bristfällig att deras deltagande i processen blir av närmast formell art. Dessutom bör offentliga ombud inte utses av regeringen, utan av en neutral och objektiv instans.

Det får ankomma på regeringen att skyndsamt återkomma till riksdagen med lagförslag som tillgodoser vad jag nu anför.

5. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 5 (m)

av Beatrice Ask (m), Jeppe Johnsson (m) och Hillevi Engström (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju48 och bifaller delvis motion 2005/06:Ju47 yrkande 4.

Ställningstagande

I departementspromemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslås inrättandet av en ny nämnd under regeringen, Tvångsmedelsnämnden. Nämnden skall enligt förslaget visserligen ha ett parlamentariskt inslag, men dess ledamöter utses av regeringen. Samtidigt föreslås att dagens system med skrivelse till riksdagen upphör.

Om förslaget genomförs kommer den parlamentariska insynen i praktiken att försämrans eftersom riksdagen endast kommer att få insyn genom de valda ledamöterna, i stället för öppet i riksdagen. Det är dessutom konstitutionellt tveksamt att låta en myndighet under regeringen kontrollera vad regeringen har ansvar för.

Vi anser att en särskild nämnd under riksdagen i stället bör inrättas. En sådan skulle dels kunna ha ansvar för den generella uppföljningen och analysen av hur hemliga tvångsmedel används, dels kunna ges befogenhet att närmare studera enskilda ärenden. Nämnden skulle årligen avge en rapport till riksdagen.

Det får ankomma på regeringen att låta utreda de närmare formerna och avgränsningarna för en sådan parlamentarisk tvångsmedelsnämnd samt därefter återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning som tillgodoser vad vi nu anfört.

6. Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 5 (mp)

av Leif Björnlod (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel.

Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:Ju47 yrkande 4 och bifaller delvis motion 2005/06:Ju48.

Ställningstagande

Regeringen avser att inrätta en särskild nämnd, Tvångsmedelsnämnden, med uppgift att granska myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel. Frågan har varit föremål för utredning. Utredningen har föreslagit att nämnden skall lyda under regeringen. Det är lämpligare att ett kontrollorgan underställs riksdagen.

Det får ankomma på regeringen att återkomma till riksdagen med ett lagförslag som tillgodoser vad jag nu anfört.

Särskilt yttrande

Parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel, punkt 5 (kd, c)

Peter Althin (kd) och Johan Linander (c) anför:

I departementspromemorian Hemliga tvångsmedel m.m. under en stärkt parlamentarisk kontroll (Ds 2005:53) föreslås inrättandet av en ny nämnd under regeringen, Tvångsmedelsnämnden. Nämnden skall enligt förslaget visserligen ha ett parlamentariskt inslag, men dess ledamöter utses av regeringen. Samtidigt föreslås att dagens system med skrivelse till riksdagen upphör.

Om förslaget genomförs kommer den parlamentariska insynen i praktiken att försämrats eftersom riksdagen endast kommer att få insyn genom de valda ledamöterna, i stället för öppet i riksdagen. Det är dessutom konstitutionellt tveksamt att låta en myndighet under regeringen kontrollera vad regeringen har ansvar för.

Vi anser att en särskild nämnd under riksdagen i stället bör inrättas. En sådan skulle dels kunna ha ansvar för den generella uppföljningen och analysen av hur hemliga tvångsmedel används, dels kunna ges befogenhet att närmare studera enskilda ärenden. Nämnden skulle årligen avge en rapport till riksdagen.

Som framgår av reservation 1 har vi motsatt oss regeringens förslag till lagstiftning om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, bl.a. med hänvisning till att aviserade förbättringar av den parlamentariska kontrollen av hemliga tvångsmedel bör införas innan lagförslagen antas av riksdagen. Vi utgår från att regeringen skyndsamt kommer att återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning som förbättrar den parlamentariska kontrollen enligt vad som nu anförts.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott:

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Följdmotioner

2005/06:Ju47 av Leif Björnlod m.fl. (mp):

1. Riksdagen beslutar att avslå regeringens proposition 2005/06:177 om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av reella rättssäkerhetsgarantier vid införandet av inskränkningar i rätten till skyddet för privatlivet och andra mänskliga fri- och rättigheter.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av tydligare definitioner av författningshotande verksamhet och terroristbrott för att förhindra godtyckliga bedömningar.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att försäkra medborgarna reella rättssäkerhetsgarantier.

2005/06:Ju48 av Beatrice Ask m.fl. (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en ökad parlamentarisk kontroll av hemliga tvångsmedel.

2005/06:Ju49 av Peter Althin m.fl. (kd):

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

2005/06:Ju50 av Lars Ohly m.fl. (v):

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

2005/06:Ju51 av Johan Linander m.fl. (c):

Riksdagen avslår proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och begär att regeringen återkommer till riksdagen med ett nytt förslag i enlighet med vad i motionen anförs.

Motion väckt med anledning av skr. 2005/06:53

2005/06:Ju15 av Leif Björnlod m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kraven för att använda tvångsmedel inte skall sänkas, liksom att hemliga tvångsmedel inte skall användas i en utökad omfattning jämfört med vad som är fallet i dag.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Tillstånd till hemlig teleavlyssning enligt 27 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken, hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 19 § första stycket rättegångsbalken eller hemlig kameraövervakning enligt 1 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

1. sabotage eller grovt sabotage enligt 13 kap. 4 eller 5 § brottsbalken,
2. mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatsabotage enligt 13 kap. 1, 2, 3, 5 a eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
3. uppror, väpnat hot mot laglig ordning eller brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken,
4. högförräderi, krigsanstiftan, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller grov olovlig underrättelseverksamhet enligt 19 kap. 1, 2, 5, 6 eller 8 § eller 10 § tredje stycket brottsbalken,
5. terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om terroristbrott eller grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m., eller
6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande enligt 3 kap. 1, 2 eller 6 § eller 4 kap. 1 § eller 2 § första stycket brottsbalken i avsikt att påverka 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.

2 § Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en teleadress som under den tid tillståndet avser innehas eller har innehaft av den som avses i 1 § eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av honom eller henne, eller
2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den som avses i 1 § under den tid tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

Avlyssning eller övervakning får inte avse telemeddelanden som endast befordras eller har befordrats inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt.

3 § Hemlig kameraövervakning enligt 1 § får endast avse

1. en plats där någon person som avses i 1 § kan antas komma att uppehålla sig, eller

2. en plats där den brottsliga verksamheten som avses i 1 § kan antas komma att utövas eller en nära omgivning till denna plats.

4 § Under de förutsättningar som anges i 1 § får tillstånd meddelas att undersöka, öppna och granska brev, telegram, paket eller andra försändelser som finns hos ett befodringsföretag.

I det tillstånd som avses i första stycket kan rätten förordna att en försändelse som avses i tillståndet och som ankommer till ett befodringsföretag skall hållas kvar till dess att den närmare har undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla en underrättelse om att meddelande om åtgärden inte får lämnas till avsändaren, mottagaren eller någon annan, utan tillstånd av den som har begärt åtgärden.

5 § Tillstånd enligt denna lag får meddelas endast om

1. åtgärden är av synnerlig vikt för att förhindra sådan brottslig verksamhet som avses i 1 §, och

2. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som avses i 1 § eller för något annat motstående intresse.

6 § Frågan om tillstånd till tvångsmedel enligt 1–5 §§ prövas av rätten i den ort där ledningen för den polismyndighet som handlägger ärendet finns. Frågan tas upp på ansökan av åklagaren.

Vid tillståndsprövningen skall vad som föreskrivs om offentliga ombud i 27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken tillämpas.

7 § Den tid under vilken ett beslut om tillstånd gäller får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, i fråga om tid efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

8 § I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel skall det anges

1. vilket eller vilka tvångsmedel som får användas,

2. vilken eller vilka av punkterna i 1 § 1–6 som ligger till grund för tillståndet, och

3. under vilken tid tillståndet gäller.

I ett beslut om tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilken teledress tillståndet avser, och

2. om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

I ett beslut om tillstånd till hemlig kameraövervakning skall, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, den plats anges som tillståndet avser.

9 § Vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning får de tekniska hjälpmedel som behövs för avlyssningen eller övervakningen användas.

10 § Om det inte längre finns skäl för ett tillstånd till tvångsmedelsanvändning enligt denna lag, skall åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet om tillstånd. Polisen skall omedelbart underrätta åklagaren om omständigheter som har betydelse för om beslutet skall hävas.

11 § Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemeddelanden mellan den som är misstänkt för något brott och hans eller hennes försvarare. Om det framkommer under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas.

Upptagningar och uppteckningar från en hemlig teleavlyssning skall, i den mån de omfattas av förbudet, omedelbart förstöras.

12 § Om det vid tvångsmedelsanvändning enligt denna lag har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av tillstånd enligt 1 §, får uppgifterna användas för att förhindra brott.

Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om brott som anges i 1 § eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

13 § En upptagning eller uppteckning som har gjorts vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall granskas snarast möjligt. Detsamma gäller en upptagning som har gjorts vid hemlig kameraövervakning. Granskningen får utföras endast av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet.

Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse för att förhindra förestående brott, bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. I de delar upptagningarna och uppteckningarna innehåller sådana uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott skall de bevaras till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats eller, om åtal har väckts, målet har avgjorts slutligt. De skall därefter förstöras.

Trots vad som sägs i andra stycket får brottsutredande myndigheter behandla uppgifter från upptagningar och uppteckningar som rör förestående brott eller uppgifter om brott som enligt 12 § får användas för att utreda brott i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag.

14 § En försändelse som omfattas av tillstånd enligt 4 § får undersökas, öppnas eller granskas av rätten, en åklagare, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen eller en polismyndighet. Efter anvisning av rätten, en åklagare eller någon av de nämnda myndigheterna får granskningen utföras även av en sakkunnig eller någon annan som har anlitats i ärendet. Försändelsen skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen har slutförts, skall en försändelse som finns hos ett

befordringsföretag sändas till den till vilken försändelsen är ställd, om försändelsen inte tas i beslag.

15 § Rättens beslut i frågor om tvångsmedelsanvändning enligt denna lag får verkställas omedelbart.

På förfarandet enligt denna lag tillämpas reglerna i rättegångsbalken om handläggning vid domstol av frågor om tvångsmedel i brottmål och om överklagande av beslut i sådana frågor, om inte annat sägs i denna lag. Handläggningen skall ske skyndsamt.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.
 2. Tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning för tid före rättens beslut får inte avse tid före ikraftträdandet.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2005/06: KU6y

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 misstänkte 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 Lenmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lenmarker (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).