

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-06-18

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Prövning av fråga om tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen i visst fall

Riksdagens konstitutionsutskott har den 14 juni 2007 beslutat att inhämta Lagrådets yttrande i fråga om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt på regeringens förslag i proposition 2006/07:63 till

1. lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation såvitt avser 6 kap.19 a §,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Remissen har inför Lagrådet föredragits av utskottsrådet Åse Matz och rättssakkunnige Daniel Ström.

Remissen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De grundläggande fri- och rättigheter som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna enligt vad som föreskrivs i 2 kap. regeringsformen (RF) – rättigheter som i princip även tillkommer utlänningar här i riket – får enligt 2 kap. 12 § RF i viss omfattning och under vissa förutsättningar begränsas genom lag. De fri- och rättigheter som på detta sätt får begränsas är bl. a. informationsfriheten, mötesfriheten, yttrandefriheten och skyddet för förtrolig kommunikation. Förslag till

lag som omfattar sådana begränsningar eller till ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det inte förkastas av riksdagen, enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget med fem sjättedels majoritet. Enligt paragrafens fjärde stycke är dock det i tredje stycket angivna kvalificerade förfarandet inte tillämpligt när fråga är bl.a. om lag som enbart angår tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Konstitutionsutskottet har vidare enligt paragrafens sista stycke att för riksdagens vidkommande pröva huruvida lagförslaget är av den art att det särskilda förfarandet med en vilandeförklaring om tolv månader kan bli tillämpligt. Utskottet får därvid inte förklara att så inte är fallet i fråga om visst lagförslag utan att Lagrådet yttrat sig (jfr 4 kap. 11 § tredje stycket riksdagsordningen).

Riksdagen har vid behandlingen av regeringens proposition 2006/07:63 "En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet" haft att ta ställning till fyra av regeringen framlagda förslag till

1. lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
3. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Under ärendets beredning har konstitutionsutskottet tidigare uttalat bl. a. att bestämmelserna i den föreslagna lagen om signalspaning och förslaget till lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation, såvitt avser 6 kap. 21 § om utvidgning av tystnadsplikten för bl. a. operatörer, fick anses utgöra en sådan begränsning av fri- och rättigheter som omfattas av det särskilda förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF. Riksdagen anslöt sig vid riksdagsbehandlingen till

konstitutionsutskottets ställningstagande och beslöt också att låta nu berörda lagförslag vila.

Mot bakgrund av att fråga väckts om inte även lagförslagen i övrigt borde anses omfattade av det särskilda förfarandet har konstitutionsutskottet hemställt att Lagrådet skall yttra sig i saken.

På Lagrådet ankommer således nu att uttala sig om huruvida de lagförslag som riksdagen inte tidigare funnit vara omfattade av det särskilda förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF – dvs. ändringarna i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och sekretesslagen samt den föreslagna nya 19 a § i 6 kap. lagen om elektronisk kommunikation – angår någon rättighetsbegränsning.

Det kan därvid konstateras att lagen om signalspaning och de ändringar som föreslås i andra lagar i väsentliga avseenden får anses hänga samman med varandra på sådant sätt att det kan övervägas om de inte bör omfattas av samma förfaranderegler vid riksdagsbehandlingen oavsett vilka överväganden i övrigt som kan göras beträffande bestämmelsernas särart och funktion. Inte minst gäller detta behandlingen av signalspaningslagen och den nya bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation, som för sin tillämpning är beroende av att signalspaningslagen antagits av riksdagen, samt ändringen i 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet i den del den endast hänvisar till signalspaningslagen. Beträffande ändringsförslagen i övrigt i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet gäller att ändringarna, i likhet med lagen i övrigt, närmast lägger fast ramarna för försvarsunderrättelseverksamheten och anger dess huvudsakliga uppgifter och arbetsformer men inte i sig innehåller några materiellt rättighetsbegränsande föreskrifter. Lagens föreskrifter torde för övrigt inte heller vara av den art att de ursprungligen erfordrat lagform. Att lagformen då ändå valdes motiverades i förarbetena med att en lag-

reglering fyller en viktig funktion genom att markera vikten av att en väl fungerande underrättelseverksamhet bedrivs utifrån i ett demokratiskt samhälle godtagbara principer (prop. 1999/2000:25 s.12 f.).

Vad slutligen angår den föreslagna ändringen i sekretesslagen, som innebär att det i bl.a. Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet skall gälla sekretess för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, kan anmärkas att ändringen är att hänföra till de kvalificerade undantag på vilka bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF inte alls är tillämpliga.

Av det anförda följer att Lagrådet anser att bestämmelserna i 2 kap.12 § tredje stycket RF inte är tillämpliga på den föreslagna ändringen i sekretesslagen och inte heller på ändringarna i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet med undantag för hänvisningen i 2 § sistnämnda lag till signalspaningslagen som, liksom den föreslagna nya paragrafen, 6 kap. 19 a §, i lagen om elektronisk kommunikation, bör behandlas av riksdagen på motsvarande sätt som den föreslagna lagen om signalspaning.