

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-24

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Karin Almgren och f.d. kammarrättspresidenten Jan Francke.

Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Enligt en lagrådsremiss den 9 februari 2006 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Fredrik Holmberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I remissen föreslås att tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll skall kunna användas i vissa fall då det inte föreligger någon misstanke om att ett brott begåtts men det däremot kan antas att en person kommer att begå ett brott. Syftet med bestämmelserna är alltså inte att beivra utan att förebygga brott. Utvidgningen av tvångsmedlens användningsområde måste anses vara av stor principiell betydelse, eftersom den innebär att en person kan bli föremål för integritetsinskränkande åtgärder på grund av antaganden om avsikter som inte manifesterat sig ens i försöks- eller förberedelsebrott.

Utöver detta förslag behandlas i Lagrådet också en annan remiss med förslag till utvidgning av de straffprocessuella tvångsmedlen. Det rör sig i den remissen om ett förslag till ett nytt tvångsmedel, nämligen hemlig rumsavlyssning (buggning), som skall kunna användas vid misstanke om allvarliga brott. Det finns ett visst samband mellan förslagen såtillvida som de båda går ut på att i viktiga avseenden utvidga området för de tillåtna polisiära metoderna med de konsekvenser som detta medför för människors personliga integritet.

Eftersom de i den nu aktuella remissen behandlade tvångsmedlen innefattar väsentliga intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens, måste det, för att deras användning skall kunna godtas, 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. Dessutom bör bestämmelserna 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.

Lagrådet konstaterar att regeringen under våren 2004 tillsatte den s.k. integritetsskyddskommittén (Ju 2004:05) i syfte att "kartlägga och analysera sådan lagstiftning som berör den personliga integriteten". Kommittén skall slutredovisa sitt arbete senast den 30 mars 2007. I kommitténs uppdrag ingår otvetydigt att kontrollera om tvångsmedel av den typ som nu föreslås lever upp till det integritetsskydd som kan krävas. Lagrådet anser att det finns aspekter av den nu föreslagna lagstiftningen som skulle vara förtjänta av att övervägas av kommittén i samband med regler som gäller för användningen av tvångsmedel i andra sammanhang. Till sådana övergripande problem hör 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.

I remissen framhålls särskilt att Säkerhetspolisen har behov av att använda de aktuella tvångsmedlen i preventivt syfte när det gäller att bekämpa brott som terrorism, spionage och författningshotande verksamhet. Därutöver anføres i remissen att det finns ett behov också för den öppna polisen att använda liknande metoder i fråga om viss systemhotande brottslighet. Lagrådet har tagit del av den tämligen utförliga motivering av behovet som ingår i departementspromemorian Ds 2005:21 och anser sig på grund därav böra godta att det finns ett behov, vilket dock måste avvägas mot de integritetsaspekter som användningen av tvångsmedlen för med sig.

Hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll är åtgärder hänförliga till det område som skyddas av 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 8 i den europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Inskränkningar i de rättigheter som skyddas av dessa bestämmelser får göras genom lag för att tillgodose vissa ändamål men får inte sträcka sig längre än till vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till det ändamål som föranlett inskränkningen. Varje inskränkning i den skyddade rättigheten måste med andra ord vara proportionerlig.

Frågan om de föreslagna åtgärderna är förenliga med artikel 8 i Europakonventionen behandlas i remissen, fastän på ett mycket summariskt sätt. Frågan huruvida rätten enligt artikel 13 i konventionen till ett effektivt rättsmedel är tillgodosedd berörs inte alls, trots att det i detta hänseende kan uppkomma 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 (jfr Europadomstolens dom den 6 september 1978 i målet Klass m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland). Lagrådet anser detta utgöra en brist i underlaget för den föreslagna lagstiftningen.

Beträffande de enskilda lagbestämmelserna vill Lagrådet ytterligare anföra följande.

1 §

Enligt denna paragraf är kriteriet för tillämpning av lagen att det finns anledning att anta att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar något av de brott som uppräknas i sex punkter. Av författningskommentaren framgår att det är meningen att bedömningen av eventuell avsikt att begå brott skall grundas på faktiska omständigheter och inte på spekulationer och allmänna bedömningar. Formuleringen "kan antas" i relation till intentioner och hypotetiska händelser i framtiden kan emellertid ge utrymme för en extensiv tillämpning, och Lagrådet vill därför ifrågasätta om inte en tydligare och mera förpliktande formulering borde väljas (t.ex. "om det med hänsyn till omständigheterna föreligger övertygande skäl att anta att - -").

När det gäller de brott som uppräknas i de sex punkterna noterar Lagrådet att – till skillnad mot vad som är fallet i 11 § andra stycket – försök, förberedelse och stämpling till brotten inte ingår i uppräknningen. Detta torde i de allra flesta fall sakna betydelse, eftersom den som avser att begå ett försöksbrott, ett förberedelsebrott eller ett stämplingsbrott vanligen kan antas avse att också medverka i det fullbordade brottet. Det kan dock tänkas fall då det finns omständigheter som tyder på att en person avser att enbart delta i förberedelse eller stämpling, varvid paragrafens tillämplighet kan ifrågasättas.

Lagrådet anser vidare att den föreslagna formuleringen "om det finns anledning att anta att någon person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar - - - mord - - -, om det finns skäl att anta att avsikten med gärningen är att påverka - - -" är mindre elegant och innefattar en onödig upprepning av "anledning (skäl) att anta". Dessutom anser Lagrådet det vara att föredra att använda det mera bestämda uttrycket "en person" i stället för "någon person". De relevanta delarna av paragrafen skulle då, utan att det medför någon saklig ändring, kunna formuleras på följande sätt:

"Tillstånd till - - - får meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns [anledning att anta] [övertygande skäl att anta] att en person kommer att utöva brottslig verksamhet som innefattar

- - -

6. mord, dråp, grov misshandel, människorov eller olaga frihetsberövande - - - första stycket brottsbalken i avsikt att påverka offentliga organ - - -"

3 §

I punkten 2 är det av språkliga skäl svårt att hänföra "i en nära omgivning till denna plats" till början av denna punkt ("sådan plats där") eller till paragrafens ingress ("får endast avse"). Om "i" utbyts mot "som är belägen i" blir det däremot klart att vad som åsyftas är en "plats - - - som är belägen i en nära omgivning - - -".

4 §

I slutet av andra stycket förekommer ordet "tillstånd" i annan betydelse än i lagen i övrigt. För att undvika oklarhet föreslår Lagrådet att ordet i detta sammanhang utbyts mot "medgivande".

7 och 8 §§

Bestämmelserna i dessa paragrafer har enligt Lagrådets mening fått en onödigt komplicerad utformning. Hänvisningarna i 8 § 1 och 3 avser uppgifter som skall anges i tillståndet. De är utformade så att de i princip upprepar vad som står i de bestämmelser som det hänvisas till. Även största delen av 7 § avser uppgifter som skall anges i tillståndet. Enligt Lagrådets mening skulle regleringen bli mera överskådlig, om de bestämmelser som anger vilka uppgifter tillståndet skall innehålla förs samman till en paragraf. Av den i remissen föreslagna 8 § skulle då återstå punkt 2, som kan bilda en egen ny paragraf. Bestämmelserna skulle kunna få följande utformning:

”7 §

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

8 §

I ett beslut om tillstånd till tvångsmedel skall 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, förutom de uppgifter som framgår av första stycket, anges

1. vilken teleadress 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, anges den plats som tillståndet avser.

9 §

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

Förslaget föranleder en omnumrering av följande paragrafer.

11 §

I paragrafens andra stycke anges att s.k. överskottsinformation om brott skall få användas för att utreda ett brott enbart om detta är av sådant slag som anges i 1 § eller utgör försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Lagrådet noterar att det i ett fall då tvångsmedel använts i preventivt syfte inte finns något naturligt samband mellan syftet med användningen av tvångsmedlet och ett redan utfört brott men anser sig kunna acceptera att överskottsinformation används för utredning av de mycket allvarliga brott som uppräknas i 1 §. Om så sker, synes det dock svårt att motivera ett särskilt tillägg av försök, förberedelse och stämpling. Om dessa brott inte omfattas av 1 §, bör de med den valda systematiken knappast heller omfattas av regeln om användande av överskottsinformation. Om och i den mån de omfattas av uppräknningen i 1 §, behöver de å andra sidan inte särskilt nämnas i nu förevarande bestämmelse.

14 §

Enligt paragrafens andra stycke skall vid rättens handläggning tillämpas reglerna om domstols handläggning och överklagande av domstols beslut i brottmål. Lagrådet finner det onaturligt att ange att vissa regler om överklagande skall tillämpas vid rättens handläggning och föreslår följande lydelse:

”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.”