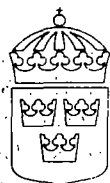


Justitieutskottets betänkande

1988/89:JuU12

Spaningslagen



1988/89

JuU12

Sammanfattning

I detta betänkande tillstyrker utskottet ett förslag av regeringen om att den s.k. spaningslagen skall ges fortsatt giltighet i ett år. Till betänkandet har fogats två reservationer (vpk, mp): i den ena yrkas avslag på regeringens förslag, och i den andra förordas tilläggsdirektiv för den kommitté som ser över terroristlagstiftningen.

Propositionen

I proposition 1988/89:12 har regeringen (arbetsmarknadsdepartementet) föreslagit att lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, vilken gäller till utgången av år 1988, skall ges fortsatt giltighet till utgången av år 1989.

I propositionen hänvisas bl.a. till den skrivelse (skr. 1988/89:11) med redogörelse för tillämpningen av terroristlagstiftningen som regeringen samtidigt med propositionen har avgivit till riksdagen. Skrivelsen behandlas av socialförsäkringsutskottet (1988/89:SfU6).

Motionen

1988/89:Ju1 av Kent Lundgren m.fl. (mp), vari hemställs

1. att riksdagen avslår prop. 1988/89:12,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den parlamentariska utredningen om terroristbestämmelserna bör ges tilläggsdirektiv av innebörd att utredningen bör tillse att eventuella lagregler för terroristbekämpning inordnas i gällande lagstiftning för brottsbekämpning och anpassas till de grundläggande rättsprinciper som tillämpas där.

Utskottet

Bakgrund

År 1973 antog riksdagen en lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, den s.k. terroristlagen (prop. 1973:37, JuU 18, rskr. 121). Genom lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1976, fördes huvuddelen av bestämmelserna i terroristlagen – med

vissa ändringar – över till den dåvarande utlänningslagen (prop. 1975/76:18, InU 24, rskr. 121). Samtidigt beslutade riksdagen att terroristlagens bestämmelser om telefonavlyssning, brevkontroll m.m. skulle tas in i en särskild, tidsbegränsad lag, lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (*spaningslagen*; prop. 1975/76:18, JuU 15, rskr. 122). En precisering av spaningslagens tillämpningsområde skedde år 1977. Terroristbestämmelserna återfinns numera i den nu gällande *utlänningslagen* (1980:376). Spaningslagens giltighetstid har förlängts successivt för ett år i taget, senast till utgången av år 1988 (prop. 1987/88:17, JuU 11, rskr. 35).

1988/89:JuU12

Gällande bestämmelser

Allmänt

Terroristbestämmelserna i utlänningslagen och spaningslagens regler ger möjlighet att under speciella förutsättningar ingripa med åtgärder som syftar till att minska riskerna för att våldsdåd utförs i Sverige av internationellt förgrenade terroristorganisationer. Regelsystemet kompletterar de allmänna reglerna i rättegångsbalken om tvångsåtgärder vid misstanke om brott.

Utlänningslagen

För att terroristbestämmelserna i utlänningslagen skall kunna tillämpas krävs för det första att det är fråga om en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras för politiska syften använda våld, hot eller tvång utanför sitt hemland och därvid begå sådana gärningar i Sverige. För det andra skall det finnas grundad anledning anta att den utlänning det gäller tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp. För det tredje krävs att det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet m.m. föreligger fara för att han eller hon i Sverige medverkar till sådana handlingar som nyss har nämnts. Om dessa förutsättningar är uppfyllda kan utlänningen *avvisas* vid ankomsten till Sverige (30 § första stycket) eller, om han eller hon redan uppehåller sig här, *utvisas* (47 §). Beslut om avvisning och utvisning i sådana fall meddelas av regeringen.

En förutsättning för att den som av regeringen har bedömts vara terrorist skall kunna avlägnas ur landet är dock att det inte föreligger något politiskt eller därmed jämställt verkställighetshinder (77–80 §§). Om så är fallet – eller om någon annan anledning föreligger – skall regeringen förordna att beslutet om avvisning eller utvisning tills vidare inte får verkställas (73 §). Har ett sådant förordnande meddelats – eller kan beslutet om avvisning eller utvisning av något annat skäl inte verkställas – får regeringen meddela *föreskrifter för utlänningens vistelse* i Sverige, t.ex. inskränkningar i rörelsfriheten eller andra villkor (74 § andra stycket).

Spaningslagen gäller endast beträffande en utlänning som i enlighet med de nyss nämnda reglerna i utlänningslagen har avvisats eller utvisats som terrorist, men som ändå av regeringen har tillåtits stanna kvar i landet (1 §). En sådan utlänning kan under sin vistelse i Sverige utsättas för viss kontroll och övervakning (2-5 §§).

De åtgärder enligt spaningslagen som därvid kan komma i fråga är att utlänningen kan bli föremål för vissa särskilda *spaningsåtgärder*. Om det bedöms vara av betydelse för att utröna om en terroristorganisation planlägger eller förbereder en åtgärd för politiska syften som innebär våld, hot eller tvång, får utlänningen underkastas *husrannsakan*, *kroppsvsitation* eller *kroppsbesiktning*, och även *fingeravtryck* får tas liksom *fotografi* (2 §). Det är polismyndigheten som beslutar om dessa åtgärder. Om det finns synnerliga skäl kan polisen för samma ändamål få tillstånd att *avlyssna telefonsamtal* till och från telefonapparat som innehåller eller kan komma att begagnas av utlänningen och *granska brev och andra försändelser* som sänts till eller från utlänningen och som påträffats vid husrannsakan, kroppsvsitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post- eller annan befordringsanstalt (3 §). Frågor om tillstånd till telefonavlyssning och brevgranskning prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Ett sådant tillstånd skall meddelas att gälla för viss tid, som inte får överstiga en månad (4 §). I lagen finns också en bestämmelse som bl.a. närmare reglerar vilka som får ta del av uppteckning från telefonavlyssning och vilka som får granska brev och andra försändelser (5 §).

Tidigare riksdagsbehandling

Som är nämnt tidigare har riksdagen regelbundet beslutat om förlängning av spaningslagens giltighetstid. Sådana beslut har fattats vid tolv tillfällen, varvid giltighetstiden varje gång har förlängts med ett år (prop. 1976/77:33, JuU 13, rskr. 91; prop. 1977/78:46, JuU 14, rskr. 105; prop. 1978/79:29, JuU 14, rskr. 91; prop. 1979/80:52, JuU 18, rskr. 94; prop. 1980/81:54, JuU 14, rskr. 63; prop. 1981/82:45, JuU 23, rskr. 109; prop. 1982/83:46, JuU 10, rskr. 82; prop. 1983/84:51, JuU 10, rskr. 69; prop. 1984/85:73, JuU 11, rskr. 75; prop. 1985/86:31, JuU 11, rskr. 31; prop. 1986/87:32, JuU 11, rskr. 53; prop. 1987/88:17, JuU 11, rskr. 35).

Ändringar i spaningslagens bestämmelser har skett vid två tillfällen. År 1977 beslutades en ändring i 2 § som innebar att lagens tillämpningsområde begränsades (prop. 1975/76:202, JuU 1976/77:20, rskr. 129) och i samband med 1981 års beslut om förlängd giltighetstid gjordes vissa ändringar (av redaktionell natur) i 1 och 2 §§ (1980/81:54, JuU 14, rskr. 63).

År 1982 tog riksdagen upp frågan om den parlamentariska kontrollen i fråga om telefonavlyssning (JuU 1981/82:54, rskr. 298). Därvid uttalades att det är angeläget att riksdagens möjligheter till insyn vidmakthålls och att den om möjligt bör byggas ut. Insynen borde enligt utskottet ske genom en årlig redovisning i en proposition eller skrivelse till riksdagen och avse bl.a. telefonavlyssning enligt spaningslagen. Angående arten av de uppgifter som borde lämnas ansåg utskottet att redovisningen borde ge riksdagen en

uppfattning om antalet ärenden om telefonavlyssning, antalet meddelade tillstånd, vilka tillståndstider som förekommit samt i vilken mån telefonavlyssningen hade fyllt avsett ändamål.

Efter detta initiativ har redogörelser för tillämpningen av bestämmelserna om telefonavlyssning i rättegångsbalken lämnats till riksdagen avseende åren 1982–1987. Redogörelsen för sistnämnda år (skr. 1988/89:43) är för närvarande föremål för riksdagens prövning och bereds av justitieutskottet (JuU11).

Redovisning för tillämpningen av spaningslagens regler om tvångsmedel, bl.a. telefonavlyssning, har lämnats i de redogörelser för tillämpningen av terroristlagstiftningen som regeringen sedan år 1976 regelbundet har avgivit till riksdagen. Den senaste skrivelsen (skr. 1988/89:11), som avser tillämpningen under tiden augusti 1987–juni 1988, behandlas för närvarande i riksdagen med beredning i socialförsäkringsutskottet (SfU6). Av skrivelsen framgår att spaningslagen under perioden har tillämpats vid sex tillfällen i fråga om fem personer och att det i samtliga fall har rört sig om telefonkontroll.

Regeringens handläggning av enskilda ärenden enligt terroristlagstiftningen är föremål för regelbunden uppmärksamhet av konstitutionsutskottet i samband med granskningen av statsrådets tjänsteutövning (senast KU 1987/88:40 s. 52 f). Terroristlagstiftningen har också vid flera tillfällen aktualiserats i riksdagen med anledning av interpellationer och frågor (se t.ex. protokoll från riksdagsdebatterna 1987/88:125 s. 3 ff).

I samband med att utskottet senast behandlade frågan om fortsatt giltighet för spaningslagen berörde utskottet en principiell fråga om terroristlagstiftningen. Utskottet uttalade då (JuU 1987/88:11 s. 5) att det kan ifrågasättas om inte beredningen av terroristlagstiftningen och således även spaningslagen, som huvudsakligen innehåller regler om personella tvångsmedel, bör åvila det departement som handlägger frågor om tvångsmedel och förundersökning av brott, dvs. justitiedepartementet. I anslutning härtill anmärkte utskottet att den nuvarande ordningen också innebär att behandlingen i riksdagen av likartade frågor sker i skilda utskott och att detta i olika sammanhang har föranlett missförstånd, undran och kritik. Med hänvisning till att utlänningslagstiftningen var föremål för en översyn, innefattande bl.a. frågor om terroristbestämmelserna i utlänningslagen borde sammanföras med reglerna i spaningslagen, avstod utskottet från att göra något ytterligare uttalande om hur lagstiftningen tekniskt bör anordnas och om hur redovisningen till riksdagen bör ske. Utskottet erinrade dock om att det vid riksdagens uttalande år 1982 hade förutsatts en årlig redovisning avseende telefonavlyssning enligt spaningslagen eller motsvarande lagstiftning vid förundersökning angående grov narkotikabrottslighet och vid förundersökning i övrigt enligt de grundläggande bestämmelserna i rättegångsbalken.

Utredningsarbete

Utredningen för översyn av utlänningslagen avlämnade i början av året betänkandet (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen. I betänkandet föreslås (s. 186 f) att terroristbestämmelserna bryts ut ur utlänningslagen och

sammanförs med bestämmelserna i spaningslagen. Vidare framhåller utredningen (s. 187) att det från främst rättssäkerhetssynpunkt föreligger behov av att ingående penetrera terroristbestämmelsernas innehåll och att det bör övervägas i vilken utsträckning bestämmelserna i spaningslagen är nödvändiga. Utredningens förslag är – efter att ha remissbehandlats – för närvarande föremål för överväganden i regeringskansliet.

Båda de kommissioner som tillsattes med anledning av mordet på Olof Palme – *juristkommissionen* och *den parlamentariska kommissionen* – har bedömt frågor med anknytning till terroristbestämmelserna. Kommissionerna har därvid huvudsakligen riktat in sig på frågan huruvida nuvarande lagstiftning är tillräckligt effektiv.

Juristkommissionen avlämnade i maj 1987 en första rapport (SOU 1987:14) som bl.a. behandlade skyddet av offentliga personer och bekämpningen av terrorism. Juristkommissionens slutrapport (SOU 1987:72) avlämnades i december 1987. Den parlamentariska kommissionen – vars främsta uppgift var att utvärdera och dra slutsatser av juristkommissionens material – avlämnade i april 1988 sin rapport (SOU 1988:18), i vilken kommissionen tar upp bl.a. frågan om skyddet av offentliga personer och bekämpningen av terrorism. Kommissionen anser (s. 168) att det inte finns några skäl att ändra terroristbestämmelserna för att göra bekämpningen av terrorism mer effektiv. Däremot föreslår kommissionen (s. 172 f) att förhandlingen i terroristärenden flyttas från domstol till regeringskansliet.

Också *SÄPO-kommittén*, som i juli i år avlämnade betänkandet (SOU 1988:16) *SÄPO – Säkerhetspolisens inriktning och organisation*, har behandlat frågor med anknytning till terroristlagstiftningen. Bl.a. har kommittén föreslagit (s. 169 ff) en förstärkning av säkerhetspolisens insatser mot terrorism.

I september i år har regeringen tillsatt *en parlamentarisk kommitté för översyn av terroristbestämmelserna i utlänningslagen m.m.* Enligt direktiven (dir. 1988:49) skall kommittén göra en översyn av terroristlagstiftningen i dess helhet. En fråga som därvid skall övervägas är om det är nödvändigt att behålla en särreglering av nuvarande slag eller om brottsbalkens och rättegångsbalkens regler i kombination med övriga bestämmelser i utlänningslagen – eventuellt efter vissa justeringar – är tillräckliga. Det anges särskilt att kommittén skall pröva om bestämmelserna i spaningslagen alltfjänt erfordras eller om de behov lagen skall tillgodose kan fyllas på annat sätt. Kommittén skall också ta ställning till om bestämmelserna i spaningslagen utan att förlora i effektivitet kan göras mindre ingripande eller på annat sätt förenas med en högre grad av rättssäkerhet. Enligt direktiven bör kommitténs arbete slutföras före utgången av år 1989.

Motionsmotivering

I motionen riktas kritik mot terroristlagstiftningen i flera avseenden; bl.a. uttalas att den strider mot grundläggande principer för ett rättssamhälle. Enligt motionärerna är varken terroristlagstiftningen eller spaningslagen nödvändiga utan de bestämmelser som eventuellt kan behövas kan i stället inordnas i gällande lagar och anpassas till rådande rättsprinciper.

När förslag om att förlänga giltighetstiden för spaningslagen tidigare har varit föremål för riksdagsbehandling har det betonats att det mot bakgrund av den fortgående internationella terroristverksamheten är angeläget att även i fortsättningen hålla en hög beredskap för att förebygga våldshandlingar i vårt land. I vissa situationer kan det därför behövas tillgång till de speciella tvångsåtgärder som spaningslagen medger. Spaningslagen utgör med andra ord ett viktigt instrument vid bekämpningen i vårt land av den internationella terrorismen.

Redan i samband med terroristlagstiftningens tillkomst år 1973 framhöll utskottet att ett utmärkande drag i den intensifierade terroristverksamheten var att den har internationell anknytning och att bakom aktionerna inte sällan står internationellt vittförgrenade, välorganiserade grupper. Det var därför, betonade utskottet, nödvändigt med ett mellanstatligt samarbete för att den internationella terrorismen skall kunna bekämpas.

På det internationella planet vidtas också regelbundet åtgärder för att motverka terrorismen. Som framgår av propositionen har detta arbete förts vidare under år 1988. Sålunda har inom den civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organisation) antagits ett tilläggsprotokoll till 1971 års konvention för bekämpande av brott mot den civila luftfartens säkerhet (den s.k. Montrealkonventionen) i syfte att bekämpa våldshandlingar på flygplatser som används i internationell luftfart, och inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO (International Maritime Organisation) har antagits en konvention och ett tilläggsprotokoll om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet.

Även under det år som förflutit sedan frågan om en fortsatt giltighet av spaningslagen senast prövades av riksdagen har ett stort antal terroristdåd begåtts i skilda delar av världen, och i Europa har aktiviteterna legat på ungefär samma nivå som tidigare. Många terroristdåd har haft en nationell framtoning i den meningen att de riktats mot det egna landets regering, men i många fall har terrorattackerna skett i andra länder eller varit av ett slag som inte kan hänföras till ett visst land.

Mot denna bakgrund delar utskottet uppfattningen att såväl förhållandena inom landet som den internationella utvecklingen tydligt visar att det alltjämt föreligger stora risker för att terroristdåd drabbar också vårt land. De synpunkter som tidigare har anförts beträffande behovet av sådana särskilda regler som finns i spaningslagen gör sig således alltjämt gällande.

Vad gäller lagstiftningens utformning i de hänseenden som berörs i motionen har utskottet tidigare intagit den ståndpunkten att angelägenheten av att ge lagstiftningen erforderlig effektivitet påkallar sådana lösningar som motionärerna vänder sig emot samt att lagstiftningen tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet (se t.ex. JuU 1977/78:14). Vad särskilt gäller invändningen att lagstiftningen skulle innebära diskriminering av utländska medborgare har utskottet tidigare anfört att de ifrågavarande reglerna inte innebär något avsteg från grundtankarna i vår utlänningslagstiftning. Särskilt har påpekats att den svenska lagstiftningen – i överensstämmelse med folkrättens regler och internationell praxis – inte innefattar ovillkorlig rätt för en utlännings att

vare sig resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Utskottet har samtidigt framhållit att lagstiftningen enbart gäller det ringa fåtal presumtiva terrorister, som på grund av sin farlighet drabbats av avvisnings- eller utvisningsbeslut men som likväl tillåtit stanna i Sverige därför att de är politiska flyktingar eller av andra särskilda skäl. Utskottet har ansett att bestämmelserna därigenom också kan sägas tjäna som en trygghetsgaranti för invandrare som känner sig hotade av främmande organisationer.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att giltighetstiden för spaningslagen förlängs med ett år, och utskottet avstyrker därmed bifall till motionens förslag (yrkande 1) om avslag på propositionen.

Beträffande motionsförslaget (yrkande 2) om tilläggsdirektiv för den kommitté som har till uppgift att göra en översyn av terroristlagstiftningen kan utskottet konstatera att det av utredningens direktiv framgår att den skall överväga bl.a. om det är nödvändigt med en särreglering av nuvarande slag när det gäller terroristlagstiftningen; särskilt rättssäkerhetsfrågorna skall uppmärksammas. Syftet med motionsyrkandet är sålunda redan tillgodosett och utskottet avstyrker bifall till motionen även i denna del.

Avslutningsvis vill utskottet erinra om sitt – ovan redovisade – uttalande vid förra årets behandling av spaningslagen om beredningen av terroristlagstiftningen inom regeringskansliet och riksdagen. Den nuvarande ordningen har, som utskottet då anförde, i olika sammanhang föranlett missförstånd, undran och kritik.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. *beträffande avslag på propositionen*

att riksdagen med avslag på motion 1988/89:Jul i denna del (yrkande 1) antar det i proposition 1988/89:12 framlagda förslaget till lag om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall,

2. *beträffande tilläggsdirektiv*

att riksdagen avslår motion 1988/89:Jul i denna del (yrkande 2).

Stockholm den 15 november 1988

På justitieutskottets vägnar

Lars-Erik Lövdén

Närvarande: Lars-Erik Lövdén (s), Ulla-Britt Åbark (s), Jerry Martinger (m), Birthe Sörestedt (s), Ingbritt Irhammar (c), Bengt-Ola Rytter (s), Göthe Knutson (m), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Lars Sundin (fp), Anders Svärd (c), Berith Eriksson (vpk), Kent Lundgren (mp), Sigrid Bolkéus (s), Barbro Andersson (s), Göran Ericsson (m) och Bengt Harding Olson (fp).

1. Avslag på propositionen (mom. 1)

Berith Eriksson (vpk) och Kent Lundgren (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "När förslag" och slutar på s. 7 med "på propositionen" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning strider terroristlagstiftningen mot grundläggande principer för ett rättssamhälle. En av dessa principer är att rättsliga åtgärder inte får vidtas mot någon om det saknas konkret brottsmisstanke i det enskilda fallet, och en annan att ingen får utsättas för sanktioner utan att ha fått frågan behandlad i en rättegång. Vad särskilt gäller spaningslagen anser utskottet vidare att nödvändiga spanings- och beredskapsåtgärder även såvitt gäller terroristbrottslighet bör kunna ske med stöd i de regler som gäller för brottsbekämpning i allmänhet. Utskottet delar således uppfattningen i motionen att reglerna i spaningslagen bör avskaffas. Med bifall till motionen i nu berörd del (yrkande 1) avstyrker utskottet bifall till regeringens förslag om fortsatt giltighet för spaningslagen.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *avslag på propositionen*

att riksdagen med bifall till motion 1988/89:Ju1 i denna del (yrkande 1) avslår det i proposition 1988/89:12 framlagda förslaget till lag om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spanings- syfte i vissa fall.

2. Tilläggsdirektiv (mom. 2)

Berith Eriksson (vpk) och Kent Lundgren (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Beträffande motionsförslaget" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Beträffande motionsförslaget om tilläggsdirektiv för den kommitté som gör en översyn av terroristlagstiftningen kan utskottet instämma i motionärernas uppfattning att den lagreglering i fråga om terroristbekämpning som eventuellt kan vara påkallad bör inordnas i redan gällande lagstiftning för brottsbekämpning och anpassas till rådande rättsprinciper. Kommittén bör således ges tilläggsdirektiv i enlighet med vad som har förordats i motionen (yrkande 2). Vad utskottet sålunda uttalat bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *tilläggsdirektiv*

att riksdagen med bifall till motion 1988/89:Ju1 i denna del (yrkande 2) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om tilläggsdirektiv för den kommitté som ser över terroristlagstiftningen.