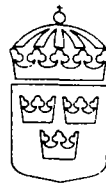


Justitieutskottets betänkande

1987/88:11

om fortsatt giltighet av lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall
(prop. 1987/88:17)



JuU
1987/88:11

Propositionen

I proposition 1987/88:17 har regeringen (arbetsmarknadsdepartementet) föreslagit att lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, vilken gäller till utgången av år 1987, skall ha fortsatt giltighet till utgången av år 1988.

I propositionen hänvisas bl. a. till den skrivelse (skr. 1987/88:16) med redogörelse för tillämpningen av terroristlagstiftningen som regeringen samtidigt med propositionen har avgivit till riksdagen. Skrivelsen behandlas av socialförsäkringsutskottet (SfU 1987/88:7).

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 (prop. 1975/76:18, InU 24, rskr. 121), fördes huvuddelen av bestämmelserna i terroristlagen – med vissa ändringar – över till den dåvarande utlänningslagen. Samtidigt beslutade riksdagen (prop. 1975/76:18, JuU 15, rskr. 122) att terroristlagens bestämmelser om telefonavlyssning, brevkontroll m. m. skulle tas in i en särskild, tidsbegränsad lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen). 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 1987 (prop. 1986/87:32, JuU 11, rskr. 53).

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 därmed de

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 meddelas av regeringen.

En ytterligare förutsättning för att den som har bedömts vara terrorist skall kunna avlägsnas 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 om beslutet om avvisning eller utvisning av något annat skäl inte kan verkställas – får regeringen meddela *föreskrifter för utlänningens vistelse* i Sverige, t. ex. inskränkningar i rörelsefriheten eller andra villkor (74 § andra stycket).

Spaningslagen

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 som för politiska syften 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 innehas eller kan komma att begagnas av utlänningen och *granska post* och andra försändelser som sänts till eller från utlänningen och som påträffats vid husrannsakan, kroppsvsitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post- eller annan befodringsanstalt (3 §). Frågor om tillstånd till telefonavlyssning och postgranskning 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 post och andra försändelser (5 §).

Tidigare riksdagsbehandling

Som är nämnt tidigare har riksdagen regelbundet beslutat om förlängning av spaningslagens giltighetstid. Sådana beslut har fattats vid elva 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).

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 beslutet år 1981 om förlängd giltighetstid gjordes vissa ändringar (av redaktionell natur) i 1 och 2 §§ (1980/81:54, JuU 14, rskr. 91).

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 1982–1986. Redogörelsen för sistnämnda år är för närvarande föremål för riksdagens prövning och bereds av justitieutskottet (skr. 1987/88:53).

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, som avser tillämpningen under tiden september 1986–juli 1987, behandlas för närvarande i riksdagen efter beredning av socialförsäkringsutskottet (skr. 1987/88:16, SfU 7). Av skrivelsen framgår att spaningslagen under perioden har använts vid tolv tillfällen mot åtta personer och att det i samtliga fall har rört sig om telefonavlyssning.

Regeringens handläggning av ärenden enligt terroristlagstiftningen har uppmärksamats av konstitutionsutskottet i samband med utskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning (senast KU 1986/87:33).

Terroristlagstiftningen var också nyligen aktuell i riksdagen med anledning av en interpellation (snabbprotokoll från riksdagsdebatterna 1987/88:18 s. 60 ff).

I enlighet med ett beslut av regeringen i februari 1987 har det uppdragits åt en särskild utredare (f. d. justitierådet Carl Holmberg) att göra en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att inom ramen för gällande principer åstadkomma förenklingar och förbättringar av regelsystemet (dir. 1987:3). Den centrala uppgiften för utredaren är att föreslå ändringar som kan bidra till kortare handläggningstider i utlänningsärenden, men därutöver omnämns ett antal frågor som bör särskilt övervägas. En av dessa är enligt direktiven (s. 6 f) om det kan vara lämpligt att skilja ut terroristbestämmelserna från utlänningslagen och ta in det regelsystemet i en särskild lag, och om det därvid är möjligt att sammanföra terroristbestämmelserna med reglerna i spaningslagen.

Utredningen bör enligt direktiven slutföras senast vid årsskiftet 1987-1988.

Utskottets överväganden

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 lägen 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 är dess internationella anknytning och att bakom aktionerna inte sällan står internationellt vittförgrenade, välorganiserade grupper. Det är 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. Vid Europarådets parlamentariska församlings session i september 1986 antog församlingen enhälligt en resolution om internationell terrorism. Resolutionen fördömer användningen av terror och uppmanar till sanktioner mot länder som stöder terrorism. Från svensk sida framhölls, bl. a. mot bakgrund av mordet på Olof Palme, att förslaget om ett förbättrat internationellt samarbete i kampen mot den internationella terrorismen förtjänade stöd. I Europarådets regi hölls vidare i november 1986 en ministerkonferens om terrorism och vid Europarådets 79:e ministerkommittémöte, som ägde rum senare samma månad, var kampen mot terrorismen en av de viktigaste punkterna på dagordningen. Ministerkommittén uttryckte tillfredsställelse med resultatet av ministerkonferensen och det beslutades att som en uppföljning av konferensen sammankalla ett möte med rådgivare till ministrarna med ansvar för terroristbekämpning i resp. länder. Möten med denna grupp av ministerrådgivare har ägt rum vid fyra tillfällen, senast i början av oktober 1987. Vid detta möte var en punkt på

dagordningen medlemsländernas erfarenheter av och studium av nationella antiterroristlagstiftningar.

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 en fortsatt ökning av den terroristiska aktiviteten kunnat förmärkas. Flertalet terroristdåd har riktats mot det egna landets regering, men i många fall har terrorattackerna skett i andra länder.

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. Det finns emellertid samtidigt anledning framhålla att de möjligheter som lagen ger att – utan konkret brottsmisstanke – använda så ingripande tvångsmedel som det här gäller gör det särskilt angeläget att lagens bestämmelser tillämpas med iakttagande av de krav som uppställs av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet och personliga integritet.

I sammanhanget vill utskottet också något beröra en principiell fråga om terroristlagstiftningen. Enligt utskottets mening kan det 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 kan nämnas att den nuvarande ordningen också innebär att behandlingen i riksdagen av likartade frågor sker i skilda utskott. Detta har i olika sammanhang föranlett missförstånd, undran och kritik. Som framgått av den tidigare redovisningen är utlänningslagstiftningen för närvarande föremål för en översyn av en särskild utredningsman, som enligt direktiven bl. a. bör överväga om terroristbestämmelserna i utlänningslagen kan sammanföras med reglerna i spaningslagen. Med hänsyn härtill avstår utskottet från att nu göra något ytterligare uttalande om hur lagstiftningen tekniskt bör anordnas och om hur redovisningen till riksdagen bör ske. Utskottet vill dock erinra om att det vid riksdagens uttalande år 1982 förutsattes 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.

Med nu redovisade uttalanden tillstyrker utskottet regeringens förslag att förlänga giltighetstiden för spaningslagen med ett år.

Utskottet hemställer

att riksdagen antar det i proposition 1987/88:17 framlagda förslaget till lag om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Stockholm den 17 november 1987

På justitieutskottets vägnar

Karin Ahrland

Närvarande: Karin Ahrland (fp), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Gunilla André (c), Ulla-Britt Åbark (s), Hans Göran Franck (s), Birthe Sörestedt (s), Elving Andersson (c), Göran Magnusson (s), Eva Johansson (s), Göran Ericsson (m), Lars Sundin (fp) och Jerry Martinger (m).