

Regeringens proposition

1982/83: 46

om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall;

beslutad den 28 oktober 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

ANITA GRADIN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall skall fortsätta att gälla till utgången av år 1983.

Förslag till

Lag om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

Härigenom föreskrivs att lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, vilken gäller till utgången av år 1982, skall fortsätta att gälla till utgången av år 1983.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-10-28

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Rainer, Boström, Bodström, B. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall

Inledning

De internationella terroristdåden under den senaste tioårsperioden har föranlett åtgärder både i Sverige och utomlands för att söka förhindra sådana gärningar. I vårt land antog riksdagen år 1973 en lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (terroristlagen). Lagens giltighetstid begränsades ursprungligen till utgången av april 1974, men den förlängdes sedan successivt till utgången av år 1975. Genom en ny lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1976, fördes huvuddelen av bestämmelserna i terroristlagen med vissa ändringar över till den dåvarande utlänningslagen. De återfinns numera i 1980 års utlänningslag (1980:376 – UtLL). Samtidigt beslöts att bestämmelserna i terroristlagen om telefonavlyssning, brevkontroll m.m. skulle behållas i avvaktan på ett betänkande, som kunde väntas från utredningen (Ju 1974:08) om telefonavlyssning, och tills vidare tas in i en särskild, tidsbegränsad lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen). Även den lagens giltighetstid har förlängts successivt.

I mars 1976 lade regeringen i propositionen 1975/76:202 fram förslag till nya regler i rättegångsbalken (RB) om telefonavlyssning vid förundersökning m.m. Samtidigt föreslogs ändringar i den särskilda spaningslagen i syfte dels att samordna dess regler med de föreslagna nya bestämmelserna i RB om telefonavlyssning, dels att på visst sätt precisera tillämpningsområdet för spaningslagens regler.

Vid riksdagsbehandlingen ansåg justitieutskottet (JuU 1976/77:20) att propositionen borde avslås och att ärendet borde återgå till regeringskansliet för översyn och ytterligare överväganden. Utskottet gjorde dock un-

dantag beträffande förslaget om precisering av spaningslagens tillämpningsområde och hemställde att riksdagen skulle antaga propositionen i den delen. Riksdagen biföll utskottets hemställan och en lag (1977:81) om ändring i spaningslagen trädde i kraft den 21 april 1977.

En kommitté, tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06), tillkallades år 1978 för att göra den av riksdagen begärda översynen av lagstiftningen om telefonavlyssning och andra tvångsmedel med sikte på att få till stånd en permanent reglering. Kommittén väntas inom det närmaste året avlämna ett delbetänkande.

Spaningslagen har senare fått giltighetstiden förlängd, senast till utgången av år 1982 (se prop. 1981/82:45, JuU 1981/82:23, rskr 1981/82:109, SFS 1981:1340).

Riksdagen har nyligen tagit upp frågan om parlamentarisk kontroll i fråga om telefonavlyssning (JuU 1981/82:54, rskr 298). Därvid har uttalats bl.a. att det är angeläget att riksdagens möjligheter till insyn i fråga om telefonavlyssning vidmakthålls och att insynen om möjligt bör byggas ut. Insynen bör ske i form av en årlig redovisning i en proposition eller skrivelse till riksdagen och avse bl.a. telefonavlyssning enligt spaningslagen.

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse den 22 september 1982 redogjort för tillämpningen av de hithörande bestämmelserna i utlänningslagen och i den särskilda spaningslagen under tiden den 16 september 1981—den 20 september 1982. Innehållet i rikspolisstyrelsens skrivelse sammanfattas i den redogörelse för tillämpningen av terroristlagstiftningen som jag senare denna dag avser att föreslå regeringen att överlämna till riksdagen. Vidare har inom utrikesdepartementet upprättats en redogörelse för den utveckling som har ägt rum internationellt under det senaste året beträffande förekomsten av och de fortsatta betingelserna för den internationella terrorismen samt för de åtgärder som har vidtagits för att bekämpa denna.

Gällande ordning m.m.

De hithörande bestämmelserna i UtIL och reglerna i den särskilda spaningslagen ger möjligheter att under speciella förutsättningar ingripa med åtgärder som syftar till att minska riskerna för våldsdåd i Sverige som utförs av internationellt förgrenade terroristorganisationer. De kompletterar därmed de allmänna reglerna i RB om tvångsåtgärder vid misstanke om brott.

I det följande skall nämnas något om de här aktuella bestämmelserna i UtIL och de ändringar av den som föreslås i prop. (1981/82:146) Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen.

Enligt 30 § första stycket UtIL skall en utlänningsperson som kommer till Sverige avvisas om det finns grundad anledning att anta, att han eller hon tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som avses i paragra-

fens andra stycke och om det dessutom, med hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt, föreligger fara för att han eller hon här i riket medverkar till sådana handlingar som anges i det stycket. Bestämmelsen avser enligt andra stycket en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket. Om det beträffande en utlänning, som uppehåller sig i riket, föreligger sådana omständigheter som nu har nämnts, får han eller hon enligt 47 § utvisas. En förteckning över utlänningar som skall avvisas enligt 30 § första stycket skall enligt samma paragrafs tredje stycke upprättas av rikspolisstyrelsen. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer ifråga.

Beslut om avvisning meddelas av en polismyndighet om utlänningen finns upptagen i rikspolisstyrelsens förteckning och saknar visering eller uppehållstillstånd (32 §). Påstår en utlänning som finns upptagen i förteckningen att han eller hon riskerar politisk förföljelse eller åberopar utlänningen någon annan omständighet som avses i 33 eller 34 §, skall ärendet i de fall som anges i dessa paragrafer hänskjutas till statens invandrarverk. Invandrarverket skall med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen (36 §). Samma ordning gäller om utlänningen anses böra avvisas enligt 30 § trots att han eller hon inte finns upptagen i den tidigare nämnda förteckningen (32 §). Beslut i ärendet meddelas i dessa fall av regeringen.

Om en utlänning, som har avvisats enligt 30 § eller utvisats enligt 47 §, i samband med verkställigheten av beslutet påstår att han eller hon riskerar politisk förföljelse eller åberopar någon annan sådan omständighet som anges i 85 eller 86 §, skall verkställighetsärendet i de fall som anges i dessa paragrafer hänskjutas till invandrarverket. Verket har också i detta fall att med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

En förutsättning för att den som har bedömts vara terrorist skall kunna avlägsnas ur landet på grund av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är, som tidigare har nämnts, att det inte föreligger något politiskt eller därmed jämförbart verkställighetshinder. Enligt 73 § skall sålunda regeringen förordna att beslut om avvisning eller utvisning tills vidare inte får verkställas, om hinder mot verkställighet av beslutet möter på grund av bestämmelserna i 77–80 §§ UtL (politiskt verkställighetshinder) eller om det annars föreligger särskild anledning att verkställighet inte bör äga rum. Har regeringen förordnat att verkställighet inte får ske, får regeringen enligt 74 § andra stycket meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i riket. Detsamma gäller när ett beslut om avvisning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena. I alla sådana ärenden skall förhandling hållas. När det gäller tvångsåtgärder beträffande en presumtiv terrorist har UtL kompletterats med de särskilda regler som fanns i 6 § terroristlagen och som ger polisen i

viss mån vidgade möjligheter till förvarstagande (numera 52 § andra och tredje styckena UtL). Vidare har straffbestämmelserna i 15 § terroristlagen överflyttats till UtL (96 § andra stycket och 97 §).

I prop. (1981/82:146) Verkställighet, förvar och ansvar enligt utlänningslagen, som överlämnades till riksdagen i mars i år, föreslås vissa ändringar i gällande bestämmelser. Polismyndigheternas befogenhet att besluta om avvísning av presumtiva terrorister föreslås bli upphävd. Beslutanderätten vid såväl avvísning som utvisning förbehålls regeringen. Den särskilda av rikspolisstyrelsen upprättade spärrförteckningen avseende sådana terrorister som polismyndigheterna skall avvisa föreslås utgå. Regcringens avvísningsbeslut i terroristärenden föreslås förenas med återreseförbud. I fråga om regeringens handläggning av terroristärenden föreslås bl.a. att förhandlingen i ärendet skall hållas vid Stockholms tingsrätt, om det inte föreligger särskilda skäl mot det.

Vad härefter beträffar den särskilda spaningslagen gäller den endast tvångsåtgärder mot den som har avvísats eller utvisats som terrorist men som regeringen ändå har låtit stanna kvar här i landet. Tvångsåtgärder mot andra utläningar som vistas här i landet kan tillgripas endast enligt de regler som i övrigt gäller vid misstanke om brott. Enligt 1 § första stycket spaningslagen skall sälunda en utläning, som har avvísats eller utvisats som terrorist men beträffande vilken regeringen har förordnat att avvísnings- eller utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas, kunna bli föremål för viss kontroll och övervakning enligt 2–5 §§ under sin vistelse i Sverige. Detsamma skall enligt 1 § andra stycket även gälla, om det annars har meddelats ett inte verkställbart beslut om avvísning eller avlägsnande i övrigt och regeringen har funnit att det beträffande utläningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena samma lag. Den kontroll och övervakning som i nu nämnda fall skall kunna komma i fråga innebär – förutom sådana särskilda föreskrifter om inskränkningar och villkor för utläningens vistelse i riket som får meddelas av regeringen enligt 74 § andra stycket UtL – att utläningen under vissa förutsättningar skall kunna bli föremål för vissa särskilda spaningsåtgärder. I sistnämnda hänseende innebär spaningslagen följande.

Om det bedöms vara av betydelse för att utröna om en terroristorganisation eller terroristgrupp planlägger eller förbereder någon åtgärd som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften, får en utläning som avses i 1 § spaningslagen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utläning får också tas fingeravtryck och fotografi (2 §). Det är polismyndigheterna som beslutar om nämnda åtgärder. Om det finns synnerliga skäl kan en polismyndighet för samma ändamål få tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat som innehas eller kan antas komma att begagnas av utläningen (telefonavlyssning) och närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraufförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från

utlännigen och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt (3 §). Frågan om tillstånd till en sådan åtgärd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Tillståndet skall meddelas att gälla en viss tid som dock inte får överstiga en månad (4 §).

Föredragandens överväganden

När terroristlagen kom till år 1973 skedde det mot bakgrunden av den våg av våldsdåd som under de då närmast förflutna åren hade gått över världen. I de tidigare nämnda propositionerna med förslag till förlängning av giltighetstiden för terroristlagen och sedermera den s.k. spaningslagen redovisades den fortsatta utvecklingen av de internationella terroristdåden. Av redogörelsen framgår att förekomsten av terroristdåd inte hade avtagit utan hade förblivit oförändrat stor. I fråga om perioden den 12 september 1978—den 3 september 1979 anfördes sålunda i prop. 1979/80:52 s. 7 att det under denna tid hade begåtts ytterligare ett stort antal terrordåd med politisk bakgrund på skilda håll i världen. Länder som Belgien, Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland hade i särskild grad drabbats. Åtskilliga av terrordåden kunde hänföras till den politiska situationen i ett visst land. En annan grupp av politiskt betingade dåd hade samband med konflikten i Mellersta Östern. Ytterligare ett stort antal våldsdåd hade under denna tid utförts av grupper som ägnade sig åt en omfattande terroristverksamhet, t.ex. Baader-Meinhof-ligan i Förbundsrepubliken Tyskland och Röda Brigaderna i Italien. Liksom tidigare hade terroristorganisationer utfört terrordåd utanför det land eller det område där terroristorganisationen hörde hemma och vanligen verkade. För tiden därefter fram till hösten 1981 framhölls i prop. 1980/81:54 och prop. 1981/82:45 att en lång rad terroristdåd med internationell anknytning hade utförts i skilda delar av världen. I Europa var det främst Italien och Spanien som hade drabbats men även i Frankrike, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland hade ett stort antal terroristdåd inträffat. I den senare propositionen framhölls att det under år 1981 hade tillkommit en rad våldshandlingar, bl.a. i Danmark, som kunde hänföras till den armeniska organisationen ASALA.

Terroristbestämmelserna i UtIL och den särskilda spaningslagen ger möjlighet att under vissa speciella förutsättningar vidta åtgärder som har till syfte att minska riskerna för internationella terroristdåd i vårt land. Bestämmelserna ger som har framgått möjlighet att avvisa eller utvisa utlänningar som tillhör eller verkar för sådana grupper och organisationer vilka genom sin tidigare verksamhet har visat att de utanför sitt hemland systematiskt använder våld för politiska syften och därför kan befaras göra det också i Sverige. Som ytterligare förutsättning gäller dock att det med

hänsyn till vad som är känt om utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara att han eller hon här i riket medverkar till sådana handlingar. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan emellertid inte verkställas om ett s.k. politiskt eller därmed jämförligt verkställighetshinder föreligger. I stället kan utlänningen då bli föremål för kontroll och övervakning enligt UtL och spaningslagen. Förutsättningarna för användningen av husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning avviker i dessa fall från vad som enligt RB gäller om användningen av tvångsmedel vid misstanke om brott, eftersom RB:s regler i motsats till reglerna i spaningslagen inte ger möjlighet till ingripanden uteslutande i förebyggande syfte. Ett flertal garantier mot en alltför vidsträckt tillämpning av spaningslagen har emellertid byggts in såväl i de bestämmelser som gäller förfarandet och beslutsprocessen som i särskilda regler som har till syfte att ge underlag för en fortlöpande kontroll av hur lagen hanteras.

När förslag om förlängning av giltighetstiden för den särskilda spaningslagen tidigare har förelagts riksdagen (prop. 1976/77:33, 1977/78:46, 1978/79:29, 1979/80:52, 1980/81:54 och 1981/82:45) har det betonats att det mot bakgrund av den fortlöpande internationella terroristverksamheten är angeläget att vi även i fortsättningen håller en hög beredskap för att förebygga våldshandlingar i vårt land. I vissa lägen kan det därför behövas tillgång till de speciella tvångsåtgärder i spaningssyfte som den särskilda spaningslagen medger. Med hänsyn till detta och till att ingenting hade förekommit som gav anledning att anta att lagen hade tillämpats på ett sätt som strider mot dess syfte eller på ett sätt som kan sätta rättssäkerheten i fara, förordades i de nämnda propositionerna förlängning av giltighetstiden för lagen, vid det senaste tillfället till utgången av år 1982. Justitieutskottet fann (senast JuU 1981/82:23) inte anledning till erinran mot propositionens förslag och tillstyrkte därför förlängning. Riksdagen biträdde justitieutskottets uppfattning (senast rskr 1981/82:109).

Vad gäller åtgärder på det internationella planet för att motverka terrorism vill jag först hänvisa till redogörelserna i propositionerna 1979/80:52 (s. 8), 1980/81:54 (s. 10) och 1981/82:45 (s. 9). Sedan dess har FN:s generalförsamling den 10 december 1981 utan omröstning antagit en resolution angående åtgärder mot internationell terrorism. I denna uppmanas staterna att respektera och genomföra de rekommendationer som framlades av en ad hoc-kommitté rörande internationell terrorism till generalförsamlingens trettiofjärde möte. Vidare har inom Europarådet arbetet för ett intensifierat samarbete i kampen mot terrorismen fortsatt. Rådets ministerkommitté antog i januari 1982 en rekommendation till medlemsstaterna rörande sådant samarbete. Den europeiska terrorismkonventionen har nu ratificerats av tretton stater.

Även under det år som har förflutit sedan regeringen senast tog upp dessa frågor i riksdagen har ett stort antal terroristdåd begåtts i skilda delar

av världen. Liksom tidigare är det i Europa främst Italien, Frankrike, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland som har drabbats. Under senare år har den armeniska terrorismen alltmer trätt i förgrunden.

Den utveckling av den internationella terrorismen som redovisas i utrikesdepartementets tidigare nämnda redogörelse och i rikspolisstyrelsens skrivelse visar, att det alltjämt föreligger risker för att också vårt land drabbas av terroristdåd. Vågen av terroristdåd ute i världen har således inte visat tecken på att minska. Den omständigheten att Sverige har förskonats från sådana aktioner under de senaste åren innebär ingen garanti för att vi också i fortsättningen kommer att skonas. Så sent som hösten 1980 fattades utvisningsbeslut för att förhindra sådana aktioner. Som kommer att beröras i det följande har det också ansetts nödvändigt under det senaste året att göra ingripanden mot en presumtiv terrorist.

De synpunkter som tidigare har anförts beträffande behovet av de särskilda reglerna i spaningslagen gör sig alltså alltjämt gällande med samma styrka.

Det framgår av den redogörelse för tillämpningen av terroristlagstiftningen, som jag senare denna dag kommer att föreslå regeringen att överlämna till riksdagen, att en person har avvisats som presumtiv terrorist med stöd av 30 § UtIL. Den motsvarande bestämmelsen i 47 § UtIL om utvisning har däremot inte tillämpats under den aktuella tidsperioden.

I den förteckning som rikspolisstyrelsen enligt 30 § UtIL i dess hittillsvarande lydelse skall upprätta över utlänningar som skall avvisas finns 126 utlänningar upptagna. Bestämmelserna i den särskilda spaningslagen har under det senaste året inte tillämpats. De har tidigare tillämpats i fyra fall. Rikspolisstyrelsen har framhållit att det för styrelsens möjligheter att fullgöra sin funktion ifråga om bekämpning av terrorism är nödvändigt att det skapas författningsmässiga förutsättningar att använda tillgänglig teknik för informationsinhämtning. Rikspolisstyrelsen anser att de bestämmelser som innefattas i den särskilda spaningslagen bör gälla permanent och att lagens giltighetstid i avvaktan på en sådan förändring bör förlängas.

Att spaningslagen hittills har använts i förhållandevis begränsad omfattning bör ses i belysning av garantierna i lagen mot en alltför vidsträckt tillämpning. Sådana garantier har byggts in i de bestämmelser som gäller förfarandet och beslutsprocessen. Lagen får exempelvis inte tillämpas i andra fall än då utlänningen har avvisats eller utvisats som terrorist – eller i visst fall avvisats eller utvisats av annat skäl och enligt regeringens beslut faller under terroristrekvisiten – men verkställighetshinder föreligger. Den restriktiva användningen kan inte tas till intäkt för att lagen inte behövs. Annan lagstiftning kan antas i fortsättningen på samma sätt som hittills visa sig vara otillräcklig när det gäller att förebygga terroristdåd. Till detta kommer att lagstiftningen kan beräknas ha en förebyggande effekt.

Mot bakgrund av vad jag har anförut om justitieutskottets bedömning av frågan vid tidigare förlängningstillfällen, om den alltjämt pågående över-

synen av reglerna om telefonavlyssning och om behovet tills vidare av särskilda bestämmelser om bl.a. telefonavlyssning bör enligt min mening den särskilda spaningslagen ges fortsatt tidsbegränsad giltighet. Jag förordar därför att giltighetstiden för lagen förlängs med ytterligare ett år, intill utgången av år 1983.

Med hänsyn till att förslaget endast avser förlängning av giltighetstiden syns något yttrande av lagrådet inte behöva inhämtas.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga det inom arbetsmarknadsdepartementet upprättade förslaget till lag om fortsatt giltighet av lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.