

Regeringens proposition

1983/84: 51

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

beslutad den 3 november 1983.

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 1984.

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 1983, skall fortsätta att gälla till utgången av år 1984.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-11-03

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Rainer, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg och Thunborg.

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 – UtL). 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 undantag beträffande förslaget om precisering av spaningslagens tillämp-

ningsområde 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 avge ett delbetänkande under år 1984.

Spaningslagen har senare fått giltighetstiden förlängd, senast till utgången av år 1983 (se prop. 1982/83: 46, JuU 1982/83: 10, rskr 1982/83: 82, SFS 1982: 1113).

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 28 september 1983 redogjort för tillämpningen av de hithörande bestämmelserna i utlänningslagen och i den särskilda spaningslagen under tiden september 1982 – september 1983. Innehållet i rikspolisstyrelsens skrivelse anges 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 UtL 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 UtL. De har senast ändrats med verkan fr.o.m. den 1 januari 1983 (prop. 1981/82: 146, SFS 1982: 1111).

Enligt 30 § första stycket UtL 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 paragrafens

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*. Beslut om avvisning eller utvisning meddelas av regeringen.

När fråga uppkommer om att en utlänning skall *avvisas* enligt 30 § skall polismyndigheten enligt 32 § första stycket UtL genast överlämna ärendet till regeringen. Innan regeringen avgör ärendet skall förhandling hållas. Denna skall enligt 57 § andra stycket UtL hållas vid Stockholms tingsrätt, om det inte föreligger särskilda skäl mot det. Allmänt ombud skall enligt 58 § samma lag alltid förordnas. Regeringen skall vidare inhämta yttrande från statens invandrarverk, om det inte möter hinder på grund av att ärendet är synnerligen brådskande. Beslut att inte avvisa utlänningen får dock fattas utan förhandling eller inhämtande av yttrande. Avvisningsbeslutet skall förenas med förbud att återvända under viss tid eller för alltid. Regeringen får enligt 32 § UtL meddela närmare föreskrifter med riktlinjer för polismyndigheternas prövning av frågan om ett ärende skall överlämnas till regeringen enligt samma paragraf. Sådana föreskrifter är under utarbetande i regeringskansliet.

Även i ärenden om *utvisning* enligt 47 § skall den föreskrivna förhandlingen hållas vid Stockholms tingsrätt, om inte särskilda skäl finns mot det. Yttrande skall vidare inhämtas från invandrarverket, när ärendets brådskande natur inte hindrar det.

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 sådan omständighet som anges i 85 eller 86 §, skall verkställighetsärendet i de fall som anges i dessa paragrafer hänskjutas till invandrarverket. Verket har 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 nämnts, att det inte föreligger något politiskt eller därmed jämställt 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

utlänningsens vistelse i riket. Detsamma gäller när ett beslut om avvisning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningsföreligger sådana omständigheter som anges i 30 §. I alla sådana ärenden skall förhandling hållas. När det gäller tvångsåtgärder beträffande en presumtiv terrorist har i UtL från terroristlagen införts i viss mån vidgade möjligheter till förvarstagande (52 § andra stycket UtL). Vidare har straffbestämmelserna i 15 § terroristlagen överflyttats till UtL (96 § andra stycket och 97 §).

Vad härefter beträffar den *särskilda spaningslagen* gäller den endast tvångsåtgärder mot den som har avvisats eller utvisats som terrorist men som regeringen ändå har låtit stanna kvar här i landet. Tvångsåtgärder mot andra utlänningsar 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 sålunda en utlännings, som har avvisats eller utvisats som terrorist men beträffande vilken regeringen har förordnat att avvisnings- 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 avvisning eller avlägsnande i övrigt och regeringen har funnit att det beträffande utlännings föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena UtL. Den kontroll och övervakning som i nu nämnda fall skall kunna komma i fråga innebär – förutom sådana särskilda föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse i riket som får meddelas av regeringen enligt 74 § andra stycket UtL – att utlännings 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 utlännings som avses i 1 § spaningslagen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlännings 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 utlännings (telefonavlyssning) och närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlännings 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 1982 framhölls i prop. 1980/81: 54, prop. 1981/82: 45 och 1982/83: 46 att en lång rad terroristdåd med internationell anknytning hade utförts i skilda delar av världen. I Europa var det främst Italien och Spanien samt Frankrike, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland som hade drabbats. Av de båda senare propositionerna framgår att det under år 1981 hade tillkommit en rad våldshandlingar, bl.a. i Danmark, som kunde hänföras till den armeniska organisationen ASALA samt att den armeniska terrorismen under senare år alltmer trätt i förgrunden.

Terroristbestämmelserna i UtL 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 syften. 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, 1981/82: 45 och 1982/83: 46) har det betonats att det mot bakgrund av den fortgående 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 1983. Justitiekottet fann (senast JuU 1982/83: 10) inte anledning till erinran mot propositionens förslag och tillstyrkte därför förlängning. Riksdagen biträdde justitiekottets uppfattning (senast rskr 1982/83: 82).

Vad gäller åtgärder på det internationella planet för att motverka terrorism vill jag hänvisa till redogörelserna i propositionerna 1979/80: 52 (s.8), 1980/81: 54 (s.10), 1981/82: 45 (s.9) och 1982/83: 46 (s.8). Sedan dess har några nya initiativ på detta området inte tagits i FN eller Europarådet. Den europeiska konventionen om bekämpande av terrorism har nu ratificerats av 14 stater, senast av Schweiz den 19 maj 1983.

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 Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Italien, Storbritannien samt även Spanien som har drabbats. Flertalet terroristdåd har visserligen riktats mot det egna landets centralregering men i många fall har terroristattacker skett i andra länder. Den armeniska terrorismen har även under den nu aktuella perioden alltmer trätt i förgrunden. Den armeniska hemliga armén (ASALA) har begått en lång rad terroristdåd mot främst turkiska intressen utomlands men har också slagit till mot länder som har gripit ASALA-medlemmar.

Den utveckling av den internationella terrorismen som redovisas i utrikesdepartementets tidigare nämnda redogörelse och i rikspolisstyrelsens skrivelse visar, att det alltför föreligger risker för att också vårt land drabbas av terroristdåd. Terroristdåden ute i världen har således inte visat

tecken på att minska i antal. 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.

De synpunkter som tidigare har anförts beträffande behovet av de särskilda reglerna i spaningslagen gör sig alltså allttjämt 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 bestämmelserna i den särskilda spaningslagen och terroristbestämmelserna i UttL inte har tillämpats under tiden september 1982 – september 1983.

Bestämmelserna i den särskilda spaningslagen 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 anført om justitieuskottets bedömning av frågan vid tidigare förlängningstillfällen, om den allttjämt pågående översynen 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 föreslår därför att giltighetstiden för lagen förlängs med ytterligare ett år, intill utgången av år 1984.

Med hänsyn till att förslaget endast avser förlängning av giltighetstiden synes 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 tvångs-åtgärder 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.