

Regeringens proposition

1985/86: 31

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



Prop.
1985/86: 31

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i
bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 17 oktober 1985.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

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 1986.

**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, som gäller till utgången av år 1985¹, skall fortsätta att gälla till utgången av år 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 1985

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom, Johansson

Föredragande: statsrådet Gradin

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

Inledning

De internationella terroristdåden 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). 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 tas in i en särskild, tidsbegränsad lag om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen). Lagens giltighetstid har förlängts successivt, senast till utgången av år 1985 (se prop. 1984/85: 73, JuU 1984/85: 11, rskr 1984/85: 75, SFS 1984: 1012). En precisering av spaningslagens tillämpningsområde skedde år 1977 (SFS 1977: 81).

Riksdagen tog vid 1981/82 års riksmöte upp frågan om den parlamentariska kontrollen i fråga om telefonavlyssning (JuU 1981/82: 54, rskr 298). Därvid uttalades 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 mot den bakgrunden i en skrivelse den 7 oktober 1985 redogjort för tillämpningen av de hithörande bestämmelserna i utlänningslagen och i den särskilda spaningslagen under tiden september 1983 – augusti 1984. 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 utlänningslagen 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 rättegångsbalken om tvångsåtgärder vid misstanke om brott.

I det följande skall nämnas något om de här aktuella bestämmelserna i *utlänningslagen*.

Enligt 30 § första stycket UtL skall en utlänning 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 utlänningsens 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 § UtL *utvisas*. Beslut om avvisning eller utvisning meddelas av regeringen.

En förutsättning för att den som har bedömts vara terrorist skall kunna avlägsnas ur landet på grund av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är att det inte föreligger något politiskt eller därmed jämförbart verkställighets hinder. Enligt 73 § UtL 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 verkställighets hinder) 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 UtL 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 utlänningsen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § UtL.

En redogörelse för bakgrunden till terroristbestämmelserna har också lämnats i de förordningsmotiv (1984: 8) som regeringen utfärdade år 1984 i samband med en ändring i utlänningsförordningen.

Vad häfter 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 utlänningar 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 utlänning, 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 utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena UtIL. Den kontroll och övervakning som i nu nämnda fall skall kunna komma i fråga innebär – förutom sådana särskilda föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i riket som får meddelas av regeringen enligt 74 § andra stycket UtIL – att utlänningen 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 utlänning som avses i 1 § spaningslagen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning 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 utlänningen (telefonavlyssning) och närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraföfsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningen och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt (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 propositionerna beträffande förlängning av den särskilda spaningslagen har redogörelser lämnats för den fortsatta utvecklingen av de internationella terroristdåden (se bl. a. prop. 1979/80: 52, 1980/81: 54, 1981/82: 45, 1982/83: 46, 1983/84: 51 och 1984/85: 73). Av dessa redogörelser framgår att en lång rad terroristdåd med internationell anknytning även efter år 1973 har utförts i skilda delar av världen. I Europa är det främst Italien, Spanien, Frankrike, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland som har drabbats.

Terroristbestämmelserna i utlänningslagen 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 frångått 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 avvísings- 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 utlänningslagen och spaningslagen. Förutsättningarna för användningen av husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning avviker i dessa fall från vad som enligt rättegångsbalken gäller om användningen av tvångsmedel vid misstanke om brott, eftersom rättegångsbalkens 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 bestämmelserna om förfarandet och beslutsprocessen som i särskilda regler med 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, 1982/83: 46, 1983/84: 51 och 1984/85: 73) 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 1985. Justitiekottet fann (senast JuU 1984/85: 11) inte anledning till erinran mot propositionens förslag och tillstyrkte därför förlängning. Riksdagen biträdde justitiekottets uppfattning (senast rskr 1984/85: 75).

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), 1982/83: 46 (s. 8), 1983/84: 51 (s. 8) och 1984/85: 73 (s. 8).

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. I Europa har en påtaglig ökning av den terroristiska aktiviteten kunnat förmärkas. Flertalet terroristdåd har riktats mot det egna landets centralregering men i många fall har terroristattacker skett i andra länder. Liksom tidigare är det främst Frankrike, Spanien, Förbundsrepubliken Tyskland, Italien och Storbritannien som har drabbats. Den franska terroristorganisationen Action Directe, den västtyska Röda Arméfrak-

tionen och den belgiska Cellules Communistes Combattantes har begått åtskilliga samordnade terroristaktioner. Även Skandinavien har drabbats av direkta terrordåd. I juli 1985 utförde det s. k. Islamiska Jihad två bombdåd i Köpenhamn, varvid flera personer skadades allvarligt.

I Sverige har ingripande skett mot medlemmar i det Kurdiska Arbetarpartiet (PKK), vilken organisation måste anses ligga bakom bl. a. mordet på en turkisk medborgare i Uppsala i juni 1984. Nio medlemmar av detta parti har av regeringen med stöd av 47 § UtL jämfört med 30 § samma lag i december 1984 utvisats ur Sverige. Utvisningsbesluten har inte kunnat verkställas. Ett i början av 1985 i Stockholm förövat mord av en irakisk medborgare antas av polisen ha politisk bakgrund. Såväl förhållandena inom landet som den utveckling av den internationella terrorismen som redovisas i utrikesdepartementets tidigare nämnda redogörelse och i rikspolisstyrelsens skrivelse visar, att det alljämt föreligger risker för att också vårt land drabbas av terroristdåd.

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 bestämmelserna i den särskilda spaningslagen och terroristbestämmelserna i utlänningslagen har tillämpats beträffande nio personer under tiden september 1984 – augusti 1985. Dessförinnan har bestämmelserna i den särskilda spaningslagen tillämpats i fyra fall. Rikspolisstyrelsen har tidigare 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. Det är enligt rikspolisstyrelsen utomordentligt angeläget för säkerhetsavdelningens verksamhet att giltigheten för den särskilda spaningslagen förlängs tills vidare intill dess lagen får gälla permanent.

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 utlänningslagen 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 terrorismens utbredning 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 1986.

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

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

att anta 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.