



Regeringens proposition

1988/89:12

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

Prop.
1988/89:12

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i
bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 29 september 1988.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Georg Andersson

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 1989.

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 1988¹, skall fortsätta att gälla till utgången av år 1989.

¹ Lagens giltighetstid senast förlängd 1987:1137.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 september 1988

Närvarande: statsministern I. Carlsson, ordförande, och statsråden Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Johansson, Hultström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén

Föredragande: statsrådet G. Andersson

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 (den s. k. 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. Terroristbestämmelserna återfinns numera i utlänningslagen (1980:376). Samtidigt beslutade riksdagen att bestämmelserna i terroristlagen om telefonavlyssning, brevkontroll m. m. skulle tas in i en särskild, tidsbegränsad lag (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen). Lagens giltighetstid har förlängts successivt, senast till utgången av år 1988 (se prop. 1987/88:17, JuU 11, rskr. 35, SFS 1987:1137). En precisering av spaningslagens tillämpningsområde skedde år 1977 (SFS 1977:81).

För att tillgodose intresset av parlamentarisk insyn ålades regeringen vid riksdagsbehandlingen år 1975 att varje år till riksdagen redovisa tillämpningen av terroristbestämmelserna i utlänningslagen. En motsvarande redovisningsskyldighet avseende spaningslagens tillämpning infördes år 1982 (JuU 1981/82:54, rskr. 298).

Rikspolisstyrelsen har mot den angivna bakgrunden i en skrivelse den 17 augusti 1988 till arbetsmarknadsdepartementet redogjort för tillämpningen av de hithörande bestämmelserna i utlänningslagen och i spaningslagen under tiden augusti 1987—juni 1988. Innehållet i rikspolisstyrelsens skrivelse anges i den redogörelse för tillämpningen av terroristlagstiftningen som regeringen tidigare i dag på mitt förslag beslutat 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

Terroristbestämmelserna i utlänningslagen och reglerna i spaningslagen ger möjligheter att under speciella förutsättningar ingripa för 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. Beträffande gällande ordning får jag hänvisa till vad min företrädare anförde i motsvarande ärende för tre år sedan (prop. 1985/86:31).

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 spaningslagens giltighetstid har redogörelser lämnats för den fortsatta utvecklingen av de internationella terroristdåden (se bl.a. prop. 1980/81:54, 1981/82:45, 1982/83:46, 1983/84:51, 1984/85:73, 1985/86:31, 1986/87:32 och 1987/88:17). 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 har det främst varit Frankrike, Spanien, Storbritannien och Förbundsrepubliken Tyskland som drabbats.

Terroristbestämmelserna i utlänningslagen ger 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 Sverige medverkar till sådana handlingar. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan emellertid inte verkställas, om ett politiskt eller därmed jämförligt verkställighetshinder föreligger. I stället kan utlänningen då bli föremål för kontroll och övervakning enligt utlänningslagen och spaningslagen. Förutsättningarna för att använda husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning, brevkontroll och telefonavlyssning enligt spaningslagen avviker i dessa fall från vad som enligt rättegångsbalken gäller vid misstanke om brott, eftersom rättegångsbalkens regler i motsats till reglerna i spaningslagen inte ger möjlighet att ingripa uteslutande i förebyggande syfte. 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 fortlöpan- de kontroll av hur lagen hanteras.

När förslag om att förlänga giltighetstiden för spaningslagen tidigare har förelagts riksdagen (senast i prop. 1987/88:17) 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 spaningslagen medger.

Med hänsyn till detta och till att ingenting förekommit som har gett anledning att anta att lagen har tillämpats på ett sätt som strider mot dess syfte eller på ett sätt som kan sätta rättssäkerheten i fara, har i tidigare propositioner förordats att lagens giltighetstid skall förlängas; vid det senaste tillfället till utgången av år 1988. Justitieutskottet har varje gång tillstyrkt förlängning (senast JuU 1987/88:11). Riksdagen har biträtt utskottets uppfattning (senast rskr. 1987/88:35).

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), 1984/85:73 (s. 8), 1986/87:32 (s. 5) och 1987/88:17 (s. 5). Vid internationella konferenser i början av år 1988 har arbetet med internationella överenskommelser mot terrorism förts vidare. Vid en konferens i februari 1988 inom den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO (International Civil Aviation Organisation) antogs 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. Vidare antogs vid en konferens i mars samma år inom den internationella sjöfartsorganisationen IMO (International Maritime Organisation) en konvention och ett tilläggsprotokoll om bekämpande av brott mot sjöfartens säkerhet. Konventionen och protokollen har öppnats för undertecknande. Sverige har undertecknat dokumenten och inom regeringskansliet pågår nu arbete i syfte att möjliggöra en svensk ratificering av den nya konventionen och tilläggsprotokollen.

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 den terroristiska aktiviteten legat på ungefär samma nivå som under den tidigare rapporteringsperioden. Många terroristdåd har haft en nationell framtoning i den meningen att de har ägt rum i det egna landet och riktats mot dess regering, men i många fall har terroristattacker skett i andra länder eller varit av ett slag som inte kan hänföras till ett visst land.

För svensk del gäller att 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 alltså föreligger stora 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 alltså gällande med samma styrka.

Det framgår av den redogörelse för tillämpningen av terroristlagstiftningen som regeringen tidigare i dag på mitt förslag beslutat att överlämna till riksdagen att terroristbestämmelserna i utlänningslagen inte har använts under tiden augusti 1987 – juni 1988 men att telefonkontroll med stöd av spaningslagen har ägt rum vid sex tillfällen. Det är enligt rikspolisstyrelsen utomordentligt angeläget för säkerhetsavdelningens verksamhet att giltigheten för spaningslagen förlängs tills vidare intill dess lagen får gälla permanent.

Att spaningslagen hittills har använts i förhållandevis begränsad omfattning bör ses i ljuset 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 presumtiv terrorist — eller i visst fall avvisats eller utvisats av annat skäl och enligt regeringens beslut faller under terroristrekvisiten — men verkställighets hinder 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.

I propositionen 1987/88:17 (s. 6) redovisade jag att regeringen i februari 1987 hade bemyndigat mig att tillkalla en särskild utredare för att se över utlänningslagen. Inom ramen för denna i första hand tekniska översyn, vars viktigaste mål var att förkorta handläggningstiden för utlänningsärendena, skulle utredaren överväga bl. a. om terroristbestämmelserna borde brytas ut ur utlänningslagen och tas in i en särskild lag, eventuellt tillsammans med reglerna i spaningslagen.

Den särskilt tillkallade utredningsmannen överlämnade sitt betänkande (SOU 1988:1) Översyn av utlänningslagen i januari 1988. Utredaren föreslår där bl. a. att terroristbestämmelserna åter bryts ut ur utlänningslagen och förs samman med bestämmelserna i spaningslagen till en ny lag. Samtidigt föreslås att bestämmelserna i spaningslagen inte längre skall vara tidsbegränsade. Utredarens förslag är efter remissbehandling för närvarande föremål för överväganden inom arbetsmarknadsdepartementet.

Genom beslut den 1 september 1988 bemyndigade regeringen mig att tillsätta en parlamentarisk kommitté för att i sak se över terroristbestämmelserna i utlänningslagstiftningen m. m. (Dir. 1988:49). I direktiven anges bl. a. att en utgångspunkt för kommittén bör vara att särskilda bestämmelser på området alltså behövs. Kommittén skall vidare undersöka vad som bör gälla när ett beslut att avlägsna en presumtiv terrorist inte kan verkställas. I direktiven framhålls att Sverige måste ha effektiva möjligheter att ingripa för att hindra terroristdåd samtidigt som målsättningen måste vara att tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet för den enskilde. Arbetet i kommittén bör enligt direktiven vara slutfört före utgången av år 1989.

I avvaktan på de slutliga ställningstaganden som kommer att följa på de ovan redovisade överväganden som pågår med avseende på terroristbestämmelserna i utlänningslagen anser jag att spaningslagen nu bör ges fortsatt tidsbegränsad giltighet. Jag föreslår att giltighetstiden för lagen förlängs med ytterligare ett år intill utgången av år 1989. I den mån det blir aktuellt att före utgången av denna tid lägga fram förslag till riksdagen som berör spaningslagen, får frågan om giltighetstiden självfallet prövas igen i det sammanhanget.

Frågan om att förlänga giltighetstiden är enligt min mening av sådan beskaffenhet att det skulle sakna betydelse att höra lagrådet.

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

att anta ett inom arbetsmarknadsdepartementet upprättat förslag 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 anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

