

Nr 37

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund; given Stockholms slott den 23 februari 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över justitieärenden och lagrådets protokoll, föreslå riksdagen att bifalla de förslag om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

GUSTAF ADOLF

CARL LIDBOM

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom propositionen läggs fram förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund samt förslag till vissa följdändringar i annan lagstiftning. Den föreslagna lagen innebär vidgade möjligheter att avvisa eller utvisa utlänning som tillhör eller verkar för sådan terroristorganisation eller -grupp som genom sin tidigare verksamhet har visat att den systematiskt använder våld för politiska syften även mot oskyldiga människor i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Är en sådan utlänning att anse som politisk flykting skall han emellertid få stanna kvar i landet. I så fall skall han kunna bli föremål för viss kontroll och övervakning. Därvid kommer under vissa förutsättningar även sådana tvångsmedel som husrannsakan, kroppsvisitering, brevkontroll och telefonavlyssning att kunna användas mot honom. Förslaget är omgärdat med bestämmelser som garanterar insyn och kontroll.

Den särskilda lagen föreslås träda i kraft den 15 april 1973 och gälla t. o. m. den 14 april 1974.

1 Förslag till

Lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund

Härigenom förordnas som följer.

1 § Utlänning, som ankommer till riket, skall avvisas, om det finnes grundad anledning antaga, att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften.

Rikspolisstyrelsen upprättar i enlighet med föreskrifter som meddelas av Konungen förteckning över utlänningar som enligt vad i första stycket sägs skall avvisas.

2 § När utlänning, vilken upptagits på förteckning som avses i 1 § andra stycket och ej innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd, ankommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart meddela beslut om hans avvisning, om ej annat följer av vad i 5 § sägs.

Uppkommer hos polismyndigheten fråga om avvisning enligt denna lag av annan utlänning än som avses i första stycket, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer Konungen ärendet.

3 § Utlänning, som uppehåller sig i riket, får utvisas, om sådana omständigheter föreligger som sägs i 1 § första stycket. Beslut om utvisning meddelas av Konungen. I ärende om utvisning inhämtas yttrande från den centrala utlänningsmyndigheten, om ej hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

4 § Beslut om avvisning verkställs av polismyndighet. Verkställighet av beslut om utvisning ankommer på länsstyrelse.

5 § Påstår utlänning i ärende om avvisning eller om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, att han i det land till vilket han skulle befordras löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet ej uppenbart oriktigt, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer Konungen ärendet. Vad nu sagts skall dock ej gälla i ärende om verkställighet av beslut varigenom påståendet redan prövats.

6 § Skall enligt 5 § ärende om avvisning underställas Konungen, skall polismyndigheten taga utlänningen i förvar.

Polismyndighet får taga utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när enligt 2 § andra stycket ärende om hans avvisning skall

underställas Konungen eller när fråga uppkommer om hans utvisning enligt denna lag.

7 § I ärende som rör avvisning eller utvisning enligt denna lag eller verkställighet av sådan åtgärd gäller i tillämpliga delar vad i 32, 35–49, 52–57, 60–62, 66–69 och 70 §§ utlänningslagen (1954:193) är föreskrivet i fråga om avvisning eller utvisning enligt sistnämnda lag. Vad i 68 § utlänningslagen är föreskrivet gäller även vid tillämpning av 10–13 §§ denna lag.

8 § Meddelar Konungen beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag men möter på grund av vad i 53 och 54 §§ utlänningslagen (1954:193) sägs hinder mot verkställighet av beslutet eller föreligger eljest särskild anledning att verkställighet ej bör äga rum, skall förordnas att verkställighet tills vidare ej får ske.

Beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag eller förordnande att verkställighet av sådant beslut ej får ske skall omprövas när anledning förekommer därtill.

9 § Har utlänning avvisats eller utvisats enligt denna lag och skall beslutet härom ej verkställas, äger 10–13 §§ tillämpning beträffande honom. Konungen får meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för sådan utlännings vistelse i riket.

Har enligt utlänningslagen (1954:193) meddelats beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning och kan beslutet ej verkställas, får Konungen om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningen som sägs i 1 § första stycket, förordna att 10–13 §§ skall äga tillämpning och meddela föreskrifter som sägs i första stycket.

10 § Finnes det vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänning, som avses i 9 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tagas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

11 § För ändamål som avses i 10 § första stycket kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att taga del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av utlänning som avses i 9 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 10 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som ställts till eller avsänts från utlänning, som avses i 9 §, och som påträffas vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finnes hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan tillstånd av den som begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

12 § Tillstånd som avses i 11 § skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Fråga om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet äger i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk motsvarande tillämpning.

13 § Uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 11 § får ej närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Handling varom här är fråga skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen slutförts, skall försändelse som finnes hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om ej beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

14 § I ärende, som enligt 2 § andra stycket, 3, 5 eller 9 § prövas av Konungen, skall förhör hållas. Om sådant förhör gäller 40 43 §§ utlänningslagen (1954:193) i tillämpliga delar.

15 § Till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna är mildrande, till böter dömes

1. den som hjälper utlänning att inkomma i riket beträffande vilken föreligger sådana omständigheter som avses i 1 § första stycket,

2. utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvissning eller utvisning av honom enligt denna lag,

3. utlänning som överträder enligt 9 § meddelad föreskrift om inskränkningar eller villkor för hans vistelse i riket.

Denna lag träder i kraft den 15 april 1973 och gäller till och med den 14 april 1974.

2 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Härigenom förordnas, att 65, 66 och 71 §§ utlänningslagen (1954:193) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

65 §¹

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, straffes med fängelse i högst *sex månader* eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, straffes med fängelse i högst *ett år* eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

66 §²

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst *sex månader*. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst *ett år*. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

71 §³

Konungen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som erhåller socialhjälp eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen, lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och som icke är politisk flykting.

Efter avtal med främmande stat om behandling av fripassagerare äger Konungen stadga avvikelser från bestämmelserna i denna lag ävensom meddela de föreskrifter som i övrigt erfordras för tillämpning av avtalet.

Om utlänning för brott och om överförande till främmande stat för verkställighet av här i riket ådömd frihetsberövande påföljd samt om utlänning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling är särskilt stadgat.

¹ Senaste lydelse 1968:755.

² Senaste lydelse 1964:205.

³ Senaste lydelse 1972:261.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Om åtgärder till förebyggande
av vissa våldsdåd med internatio-
nell bakgrund är stadgat i lagen
() om särskilda åtgärder
till förebyggande av vissa våldsdåd
med internationell bakgrund.*

Denna lag träder i kraft den 15 april 1973.

3 Förslag till

Ändring i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) som lagts fram i Kungl. Maj:ts proposition 1972:132

I prop. 1972:132 föreslagen lydelse *Här föreslagen lydelse*
se

41 §

Offentligt biträde kan förordnas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8 eller 9 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos beslutsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller placering av särskoleelev enligt 28 § samma lag,

3. hos förvaltningsdomstol angående tvångsintagning i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare enligt 18 eller 55 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård eller kvarhållande enligt 45 § samma lag,

4. angående omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen (1960:97) eller utredning enligt 30 § samma lag eller angående sådan samhällsvårds slutliga upphörande enligt 42 § samma lag,

5. hos förvaltningsdomstol angående intagning i eller utskrivning från ungdomsvårdsskola enligt barnavårdslagen (1960:97),

6. hos utlänningsnämnden enligt utlänningslagen (1954:193),

7. angående förpassning eller utvisning enligt utlänningslagen (1954:193),

8. angående avvisning enligt utlänningslagen (1954:193), dock ej hos polismyndighet, såvida icke utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

9. angående verkställighet enligt utlänningslagen (1954:193), om underställning skett hos centrala utlänningsmyndigheten med stöd av 58 § andra stycket samma lag eller om utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

10. angående uppehållstillstånd, om utlänningsnämndens yttrande på grund av 12 § första stycket utlänningslagen (1954:193) skall inhämtas,

11. angående föreskrifter som meddelas enligt 9 eller 34 § utlänningslagen (1954:193),

12. angående hemsändande av utlänning med stöd av 71 § första stycket utlänningslagen (1954:193),

13. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

14. angående återintagning i anstalt enligt 29 eller 30 kap. brottsbalken,

15. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd

enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

16. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

17. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering eller sterilisering enligt lagen (1941:282) om sterilisering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

18. hos centrala utlänningsmyndigheten eller Konungen enligt lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund,

19. angående verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning enligt lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, om utlämningen hållits i förvar längre än en vecka.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973.

4 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Härigenom förordnas, att 10 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, så ock handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål må ej utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person; dock må handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare Konungen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkalla, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Föreslagen lydelse

10 §

Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, så ock handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål *eller i ärende enligt 11 § lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund* må ej utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person; dock må handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare Konungen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkalla, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Vad i första stycket är stadgat om åklagare skall ej äga tillämpning å riksdagens ombudsmän.

Denna lag träder i kraft den 15 april 1973.

¹ Omtryckt 1971:203.

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 19 januari 1973.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, JOHANSSON, HOLM-QVIST, ASPLING, NILSSON, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MÖBERG, BENGTSSON, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga angående *lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund* och anför.

1 Inledning

Våldsdåd med politisk bakgrund har på senare tid förekommit i en utsträckning som inger allvarlig oro. Antalet våldshandlingar av detta slag har inte bara ökat i omfattning. Även terroristernas taktik och metoder har ändrats. Våldsdåden utförs numera ofta utanför det land där den politiska konflikthärden finns och på ett sätt som drabbar eller riskerar att drabba människor som står helt utanför de politiska konflikter i vilka våldsdåden används som kampmedel. Den politiska terrorismen kan med fog sägas ha internationaliserats.

Även i vårt land har politiska våldshandlingar förekommit. Händelserna på Bulltofta den 15–16 september 1972 illustrerar på ett skrämmande sätt hur den internationella terrorismen arbetar.

Redan före händelsen på Bulltofta hade vi i vårt land – delvis som en följd av de internationella förpliktelser vi iklätt oss – vidtagit en rad åtgärder för att skydda oss mot våldshandlingar av detta slag. Vid tiden för händelserna på Bulltofta var en arbetsgrupp inom Kungl. Maj:ts kansli sysselsatt med att undersöka vad som ytterligare kunde göras i detta syfte. Denna arbetsgrupp ombildades enligt regeringens beslut den 22 september till en kommission vari ingick företrädare för de fyra stora politiska partierna. Kommissionen fick i uppdrag att pröva alla uppslag som kunde vara ägnade att minska riskerna för politiska våldsdåd.

Kommissionen, som antog namnet kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd, avlämnade den 8 december 1972 sin rapport (Ds Ju 1972:35) *Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund*.¹ Rapporten torde få fogas till statsrådsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Rapporten har remissbehandlats. Därvid har yttranden avgetts av riksåklagaren (RÅ), justitiekanslern (JK), hovrätten för Västra Sverige,

¹ Rapporten är undertecknad av statsrådet Carl Lidbom, ordförande, riksdagsledamöterna Ivar Högström, Astrid Kristensson, Kjell Mattsson och Sven Wedén samt kabinettssekreteraren Sverker Åström, utrikesrådet Love Kellberg, rättschefen Ulf Nordenson, rättschefen Åke Bouvin, rikspolischefen Carl G. Persson samt generaldirektören Kjell Öberg.

rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, statens invandrarverk, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län, invandrarutredningen, kriminalvårdsnämnden (KVN), landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Statstjänstemännens riksförbund (SR), Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges advokatsamfund, Föreningarna Sveriges tingsrättsdomare (domareföreningen), Sveriges länspolischefer och Sveriges polismästare samt Svenska polisförbundet.

RA har bifogat yttranden av överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt från cheferna för länsåklagarmyndigheterna i Jönköpings, Älvsborgs och Västmanlands län. Av länsstyrelsen i Stockholms län har bifogats yttranden från länspolischefen i länet och från polismyndigheterna i Stockholm och Märsta. Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttranden från polismyndigheterna i Malmö, Helsingborg och Trelleborg.

2 Kommissionens rapport

I rapporten lägger kommissionen fram förslag till en lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd. I anslutning därtill föreslår kommissionen vissa ändringar i bl. a. utlänningslagstiftningen. Kommissionen uttalar sig vidare för att åtgärder vidtas i syfte att stärka det internationella polissamarbetet på detta område. Det rekommenderas vidare effektivare kontroll på våra flygplatser. Vidare förordas åtgärder för att genom en förbättrad kontroll förhindra att presumtiva terrorister kommer in i landet via uttagning av flyktingar från utländska flyktingläger.

I fråga om den närmare innebörden av kommissionens förslag och rapportens innehåll i övrigt hänvisas till bilagan.

3 Remissyttrandena

Den allvarliga oro inför det sätt på vilket den internationella terrorismen utvecklats sig som kommissionen ger uttryck för i sin rapport, delas utan undantag av remissinstanserna. Man vitsordar allmänt betydelsen av det internationella samarbete som pågår för att hejda denna utveckling och noterar att detta samarbete också avsatt vissa resultat. Det konstateras emellertid — bl. a. av RA — att utsikterna att nå en världsomfattande enighet i kampen mot den internationella terrorismen f. n. måste bedömas som små. Remissinstanserna sluter genomgående upp bakom kommissionens uttalande att vi i vårt land, om vi med utsikt till framgång skall kunna komma till rätta med det problem som den internationella terrorismen utgör för oss, måste vidta åtgärder utöver dem som vi redan genomfört till följd av de internationella åtaganden vi gjort eller av eget initiativ.

Liksom kommissionen pekar remissinstanserna på det dilemma som en rättsstat ställs inför när det gäller att mot varandra väga å ena sidan den rätt som invånarna har att åtnjuta skydd mot våld och terror och å andra sidan den enskildes rätt till personlig integritet, rörelsefrihet och åsiktsfrihet. Den allmänna uppfattningen bland remissinstanserna är att kommissionens förslag till åtgärder innebär en godtagbar avvägning mellan de intressen som gör sig gällande. Det lagförslag, som är kärnpunkten i kommissionens förslag innebär, framhåller sålunda *advokatsamfundet*, en förtjänstfull lösning av den synnerligen svåra frågan om avvägningen mellan å ena sidan en önskan att effektivt bekämpa terrorismen och å andra sidan nödvändigheten att värna om grundläggande demokratiska värden och bereda skydd för den enskildes personliga integritet. Liknande omdömen om kommissionens förslag fällt av *hovrätten för Västra Sverige* och *länsstyrelsen i Stockholms län*.

De åtgärder som kommissionen föreslår är genomgående av brottsförebyggande natur. Någon mer vittgående kriminalisering eller straffskärpning har kommissionen inte ansett behövas mot bakgrund av de reformer på strafflagstiftningens område som genomförts på senare tid, bl. a. på vapenlagstiftningens område. De remissinstanser som särskilt yttrat sig i denna del ansluter sig till kommissionens uppfattning. *Advokatsamfundet* säger sig dela denna kommissionens allmänna grundsyn. Den står i överensstämmelse med den inriktning som modern svensk kriminalpolitik torde ha accepterat, framhåller samfundet.

Kommissionens uppfattning att de åtgärder som nu bör vidtas bör inriktas på ökad kontroll och övervakning och vidgade möjligheter till avresp. utvisning av utlänningar som är att anse som presumtiva terrorister har inte mött någon gensaga under remissbehandlingen. Flera remissinstanser, bl. a. *RÅ* och *länsstyrelsen i Stockholms län*, finner det tillfredsställande att kommissionen i sina överväganden avvisat tanken på ändring av grunderna för vår invandringspolitik och på inskränkningar i asylrätten. Det finns dock enstaka instanser som ifrågasätter om det inte skulle vara motiverat att i vissa fall begränsa politiska terroristers möjligheter att här få asyl.

I kommissionens förslag intar förslaget till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund en central plats. Lagförslaget har i allt väsentligt godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Flera instanser påpekar att det skydd för den personliga integriteten som den nuvarande lagstiftningen erbjuder inskränks genom den föreslagna lagen och att detta, som kommissionen också själv framhåller, inger betänkligheter från allmänna demokratiska synpunkter. Det är emellertid remissinstansernas uppfattning att detta måste accepteras. Sålunda anför *JK* att den enskildes krav på personlig integritet, yttrandefrihet och föreningsfrihet måste stå tillbaka för de viktiga allmänna intressen som den föreslagna lagstiftningen avser att skydda. De politiska våldsdåden utgör enligt *JK* en allvarlig fara för den allmänna

säkerheten och utgör en svår belastning på vårt lands utrikes förbindelser med de länder som våldsdåden ytterst riktar sig mot. De föreslagna åtgärderna riktar sig mot ett begränsat antal utlänningar och de blir genom att våldsdåden i särskilt hög grad vållar oro och otrygghet bland flyktingar och andra skyddsbehövande utlänningar främst ett skydd för det stora antal utlänningar som vistas i landet. LO liksom TCO uttalar att det visserligen är beklagligt att en lagstiftning av det slag kommissionen föreslagit måste tillgripas, men framhåller att vi nu torde ha hamnat i en situation, som med hänsyn till den enskildes skydd till liv och hälsa gör att vi måste acceptera den. Samtidigt betonar LO – liksom f. ö. även flera andra instanser – nödvändigheten av att den föreslagna lagens giltighetstid begränsas och LO godtar förslaget att giltighetstiden bestäms till ett år. LO förutsätter att det vid den årliga prövningen av om en förlängning skall göras noga övervägs om verkligt tvingande skäl finns att behålla lagstiftningen. Det förutsätts i LO:s yttrande att endast risken för våldsdåd inom vårt lands territorium därvid får bli avgörande.

Även *invandrarverket* betonar rättsskyddsgarantiernas betydelse och konstaterar att det i förslaget finns inbyggt ett helt unikt parlamentariskt kontrollsystem i vilket ingår riksdagen och de parlamentariska företrädarna i rikspolisstyrelsen och i invandrarverkets styrelse. De möjligheter till kontroll av lagstiftningens tillämpning och den återkommande omprövningen av dess innehåll är enligt verket tillfyllest och kommissionens förslag bör därför kunna godtas.

Sammanfattningsvis kan om remissutfallet sägas att praktiskt taget samtliga remissinstanser godtar eller lämnar utan erinran att en lagstiftning genomförs i huvudsaklig överensstämmelse med kommissionens förslag. I det följande lämnas en redogörelse för remissinstansernas synpunkter på vissa centrala bestämmelser i kommissionens lagförslag.

De kriterier som kommissionen ställt upp för att avvisning resp. utvisning skall få ske av en presumtiv terrorist har godtagits eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Domareföreningen* anmärker emellertid att den av kommissionen föreslagna lagtexten innebär att en utlänning som tillhör eller verkar för en helt svensk revolutionär organisation kommer att omfattas av lagstiftningen, varemot lagstiftningen inte kan användas mot en utlänning som visserligen tillhör en terroristorganisation och som har för avsikt att här i riket förbereda eller planlägga aktioner i annat land men som inte ämnar utföra några våldsdåd här i landet.

RÅ menar att vissa invändningar kan riktas mot att det register som skall upprättas över presumtiva terrorister får ligga till grund för ett så ingripande beslut som utvisning eller avvisning. *RÅ* finner dock att hänsynen till den enskildes rättstrygghet tillgodoses genom kravet på att misstanken om utlänningens organisationstillhörighet skall vara grundad och genom den parlamentariska kontrollen. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* godtar uttryckligen de föreslagna avvisnings- och utvisningsreglerna. Länsstyrelsen uttalar att förslaget är väl underbyggt från rättssäkerhetssynpunkt genom det sätt varpå förteckningen skall föras.

Uttalandena härom ger vid handen att förteckningen kommer att föras med yttersta omsorg.

LO har framhållit vikten av att de informationer som ligger till grund för rikspolisstyrelsens beslut att införa någon i förteckningen noggrant granskas och sovras, så att inte utlänning helt oförskyllt och utan tillräckligt välgrundade motiv kommer att drabbas av lagens åtgärder. LO har vidare framhållit nödvändigheten av att förteckningen med korta intervaller ses över och att denna översyn under inga omständigheter får bli en administrativ slentrianåtgärd. Vidare bör enligt LO en person som i och för sig är att anse som en presumtiv terrorist men som likväl erhållit rätt att vistas i landet avföras ur registret om han under en viss längre tid befunnits inte ha haft någon kontakt med sådan organisation eller grupp som avses med den föreslagna lagstiftningen. *Domareföreningen* har pekat på att det inte är möjligt för utlänning, som upptagits i förteckningen, att få en rättslig överprövning av åtgärden. Föreningen vill ifrågasätta om inte någon högt kvalificerad central myndighet, t. ex. JK-ämbetet, kunde kopplas in vid registreringsförfarandet ungefär på det sätt som detta skett i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

Mot förslaget att presumtiva terrorister i Sverige skall kunna underkastas skärpt kontroll och övervakning och därvid kunna bli föremål för tvångsingripande har flertalet remissinstanser inte riktat några principiella invändningar.

Utöver de omdömen om rättssäkerhetsgarantierna i förslaget som helhet, vilka redovisats i det föregående, har några remissinstanser särskilt uppmärksammat frågan om sådana garantier när det gäller de möjligheter till tvångsingripanden i form av husrannsakan, kroppsvisitation, telefonavlyssning och brevkontroll som förslaget öppnar. JK anser sig inte — mot bakgrund av att tillämpningen av bestämmelserna i lagen kommer att stå under justitieombudsmannens och JK:s tillsyn — böra motsätta sig förslaget om tvångsingripanden trots de principiella betänkligheter som kan anföras mot att vidga möjligheterna till sådana ingripanden mot enskilda utlänningar. *Invandrarverket* uttalar att förslaget i fråga om tvångsingripandena kan medföra ett visst intrång i den personliga friheten för ett mycket begränsat antal utlänningar. Det syftar å andra sidan till att öka skyddet till liv och lem och till personlig frihet för övriga invånare i riket, svenskar såväl som utlänningar. Enligt verket är den avvägning mellan skilda intressen som förslaget innebär godtagbar. *Domareföreningen*, som också godtar förslaget, framhåller emellertid att man inte bör överdriva värdet av den garanti som ligger i rättens medverkan vid tvångsingripanden, eftersom rätten har små möjligheter att bedöma de bakomliggande förhållandena.

Kritiska synpunkter på denna del av förslaget anförs av RÅ. I och för sig delar RA kommissionens uppfattning att utlänningar som avvisats eller utvisats men beträffande vilka beslutet ej kunnat verkställas bör underkastas kontroll. RÅ anser emellertid att det är inkonsekvent att först genom beslut om avvisning eller utvisning utgå ifrån att utlänningen

tillhör kategorin presumtiva terrorister och sedan utreda presumptionens hållbarhet. Enligt RÅ synes det lämpligare att direkt uttrycka att den kategori utlännningar varom nu är fråga får underkastas kontroll.

RA konstaterar att de föreslagna tvångsåtgärderna skall kunna tillgripas utan att misstanke om brott föreligger. Även om det är mycket angeläget att bekämpa politiska terrordåd, framstår dock kommissionens lösning enligt RÅ som ett alltför stort avsteg från de principer som hittills präglat den svenska rättsordningen. Även praktiska hänsyn talar enligt RA mot den föreslagna ordningen. När det gäller möjligheterna att ingripa med telefonavlyssning och brevkontroll innebär förslaget vidare i realiteten att förundersökning måste inledas. Förutsättningarna enligt förslaget för sådana åtgärder är nämligen att synnerliga skäl föreligger. Föreligger sådana skäl i den mening som kommissionen angett torde det vara oundvikligt att inleda förundersökning. Med hänsyn till de framförda synpunkterna anser RÅ att formerna för anlitande av tvångsmedel i nu avsedda situationer bör utformas i överensstämmelse med rättegångsbalkens regler. Och i sådant fall borde övervägas om inte möjligheterna till inskridande borde tillgodoses genom ändring i rättegångsbalken och vid den av kommissionen förordade översynen av vissa straffbestämmelser, slutar RÅ.

Överåklagaren i Göteborg anser att åklagaren bör få rätt att besluta eller göra framställning om tvångsingripande. Åklagaren bör vidare tas med bland dem som får rätt att granska brev eller annan försändelse eller ta del av uppteckning från telefonsamtal. Kommissionens förslag, som endast ger rikspolisstyrelsen och polismyndighet rätt till detta, innebär att åklagaren förlorar möjligheten att avgöra om skäligen misstanke till brott föreligger. Medverkan från åklagarens sida skulle snarast öka effektiviteten i de föreslagna åtgärderna anför *länsåklagaren i Älvsborgs län*. Länsåklagaren anför vidare att den föreslagna ordningen att polismyndighet vid handläggningen av tvångsärenden inte blott blir utredande organ utan även såsom part skulle komma att föra det allmännas talan vid förhandling inför domstol bryter mot en rättstradition som har goda skäl för sig.

Kommissionens förslag om att en presumtiv terrorist, som av olika skäl inte kan avlägsnas ur landet, skall kunna meddelas särskilda föreskrifter med inskränkningar och villkor för hans vistelse här i landet har inte föranlett något uttalande vid remissbehandlingen.

Kommissionens uttalanden om den kriminalpolitiska behandlingen av utlännningar som tillhör kategorin presumtiva terrorister och som här ådömts påföljd för brott har behandlats i några remissyttranden. *Kriminalvårdsstyrelsen* och *KVN* delar båda kommissionens uppfattning att en kriminalpolitisk särbehandling av den kategori utlännningar det här gäller är nödvändig och godtar kommissionens förslag i denna del.

RA har en från kommissionen avvikande mening. Enligt RÅ bör det inte komma i fråga att behandla utlännningar, som tillhör kategorin presumtiva terrorister på annat sätt än andra som undergår frihetsberövande påföljd. Den av kommissionen föreslagna särbehandlingen bör

enligt RÅ komma i fråga endast om utlänningen gjort sig skyldig till ett politiskt terroråd. Godtages förslaget bör det enligt RÅ begränsas till personer som ådömts ett relativt långvarigt frihetsberövande, förslagsvis minst ett år. Även *hovrätten för Västra Sverige* föreslår att tillämpningsområdet begränsas till att avse utlänning som dömts för brott som är att hänföra till våldsdåd av internationell karaktär. Den strängare kriminalpolitiska behandlingen bör gälla även i fall då en utlänning avlägsnats från landet på grund av våldsdåd av internationell karaktär och därefter olovligen återvänder till riket och blir ådömd frihetsstraff härför, anför hovrätten.

Vad kommissionen uttalar om förfarandet vid uttagning från flykt i n l ä g e r har kommenterats av bl. a. *invandrarverket*. Verket anser att förslaget om förbättrad tolkservice och medverkan från rikspolisstyrelsen vid uttagningarna är mycket tillfredsställande.

Åtskilliga remissinstanser har understrukt vikten av att erforderliga personella och ekonomiska resurser ställs till polisens förfogande för att de föreslagna åtgärderna skall få önskvärd effekt.

Kommissionens påpekande om det angelägna i att det internationella polissamarbetet intensifieras och stärks har kraftigt betonats i flera yttranden. Man befarar emellertid att det kan bli svårt att därvid uppnå önskvärd effektivitet.

4 Föredraganden

En våg av politiska våldsdåd har under senare år gått över världen. Våldsdåden har företrädesvis riktats mot de internationella kommunikationerna. Antalet flygkapningar har successivt ökat under de senaste åren. Ett flertal sabotage har begåtts mot den civila luftfarten. Att ta gisslan i utpressningssyfte och att skicka brevbomber till intet ont anande adressater är andra medel som används i den politiska kampen. De politiska våldsdåden utsätter ofta oskyldiga människor i stort antal för livsfara. Terroristerna slår inte sällan till i länder långt borta från de politiska konflikthärdarna. Händelserna förra året på Tel Avivs flygplats och i den olympiska byn i München samt flygkapningen på Bulltofta är exempel på den internationella terrorismens utveckling.

Av flera skäl är det förenat med stora svårigheter att effektivt bekämpa terrorismen. De internationella kommunikationerna är utomordentligt sårbara och erbjuder tacksamma mål för terroristiska punktaktioner. Detta gäller i särskilt hög grad den civila luftfarten. Möjligheterna att skydda flygtrafiken begränsas av nödvändigheten att upprätthålla trafiken utan alltför stora inskränkningar. Att åstadkomma ett fullgott skydd mot brevbomber erbjuder nästan oöverstigliga svårigheter. Just brevbomber belyser på ett slående sätt hur modern teknik kan utnyttjas för illegala ändamål. De praktiska bekymmer som möter när det gäller säkerhetskontrollen på flygplatserna är välkända och uppenbara. En ytterligare komplikation i kampen mot terrorismen har samband med det sätt på vilket terroristerna arbetar. Bakom aktionerna står inte sällan

internationellt vittförgrenade, välorganiserade grupper, som är utomordentligt svåra att identifiera och avslöja med traditionella spaningsmetoder. Till detta kommer att de som ställer sig till förfogande för utförande av politiska våldsdåd ofta är människor som behärskas av fanatism och är beredda att offra sina egna liv i kamp som de upplever som rättfärdig.

Mot denna bakgrund säger det sig självt att framgång i kampen mot terrorismen förutsätter att polis och andra myndigheter ges ökade befogenheter. En demokratisk rättsstat ställs här inför ett svårt dilemma.

Människorna har berättigade krav på trygghet och skydd mot våld. Men vi vill inte köpa oss trygghet genom att offra värden som är en omistlig del av vårt samhällsskick. Sådana grundläggande fri- och rättigheter som åsiktsfrihet, yttrandefrihet och föreningsfrihet utgör hörnstenar i det demokratiska samhället och uppfattas med rätta av medborgarna som okränkbara. Inte ens hotet från den internationella terrorismen får tas till intäkt för att i någon väsentlig omfattning göra avkall på respekten för dessa rättigheter. Det finns med andra ord vissa grundläggande principer som sätter gränser för oss vid valet av medel och metoder i kampen mot terrorismen.

De politiska våldsdåden måste bekämpas både genom internationell samverkan och genom åtgärder på det nationella planet. Det mellanstatliga samarbetet sätter den internationella solidariteten på hårda prov. Terroristdåden har inte sällan sin grund i djupgående politiska och sociala motsättningar. Man kan inte räkna med en total uppslutning från alla länder kring åtgärder som uteslutande riktar sig mot våldet som sådant så länge de bakomliggande politiska och sociala problemen utestår olösta. Arbetet på att internationellt bekämpa terrorismen måste ses som ett arbete på lång sikt.

Under trycket av de senaste årens händelser har man emellertid i allt fler länder runtom i världen kommit till insikt om behovet av internationell samverkan för att förebygga politiska våldsdåd av typen flygkapningar, tagande av gisslan, brevbombsattentat etc. Samarbetet har successivt byggts ut. Vissa punktförhandlingar har kunnat noteras. Jag vill främst erinra om de i kommissionsrapporten nämnda (bilaga 1 s. 64 f) Haag- och Montrealkonventionerna, som båda - liksom den tidigare Tokyokonventionen av år 1963 - syftar till en förstärkning av den civila luftfartens säkerhet.

Sverige tillmäter det internationella samarbetet på detta område den största betydelse. Vi har sett det som en viktig uppgift att aktivt verka för konstruktiva lösningar som kan godtas av så många länder som möjligt. I konsekvens härmed har vi aktivt medverkat vid tillkomsten av de nämnda konventionerna. Vi ratificerade Tokyokonventionen redan för sex år sedan, och vi var en av de första staterna som tillträdde 1970 års Haagkonvention. Förslag om Sveriges tillträde till 1971 års Montrealkonvention - som ännu inte har trätt i kraft - avses skola föreläggas riksdagen under innevarande session.

I likhet med många andra länder är vi emellertid i Sverige väl medvetna

om att dessa överenskommelser är ofullkomliga. Under förra året har initiativ tagits, främst inom FN och ICAO, i syfte att uppnå ett effektivare skydd mot politiska våldsdåd.

Inom ICAO pågår sålunda f. n. ett arbete inriktat på att få till stånd nya internationella överenskommelser rörande den civila luftfartens säkerhet. Tanken är att tillskapa ett instrument med vars hjälp enskilda stater skall kunna förmås att på ett effektivt sätt motverka handlingar som hotar den civila luftfartens säkerhet. Frågan behandlades vid organisationens juridiska kommittés sammanträde i januari detta år. Tillsammans med Danmark, Finland och Norge lade Sverige fram förslag om en konvention i ämnet, vilken bygger på tanken att internationella organ i händelse av terroristdåd skall kunna rikta rekommendationer till enskilda stater, som inte vidtagit tillräckliga åtgärder till motverkande av flygkapningar och liknande handlingar. Detta konventionsutkast kommer — tillsammans med vissa andra förslag — att ligga till grund för överläggningarna vid en diplomatisk konferens som är planerad att äga rum på sensommaren i år.

Den internationella terrorismen var också ett huvudämne vid FN:s generalförsamlings tjugosjunde möte hösten 1972. Ämnet blev föremål för ingående diskussioner i församlingen och dess sjätte utskott. Den svenska regeringen gav sitt fulla stöd åt ansträngningarna att genom samarbete inom FN:s ram motverka den internationella terrorismen. Vi angav två alternativa vägar. En möjlighet var att inom FN utarbeta en konvention som täcker alla former av internationell terrorism. En annan och kanske framkomligare väg kunde vara att utarbeta fristående överenskommelser om särskilda typer av terroristhandlingar — som t. ex. tagande av gisslan och användande av brevbomber. I båda fallen blir det fråga om att i konventioner fastställa regler om utlämning resp. bestraffning av terrorister.

Debatten i FN resulterade i att generalförsamlingen i december 1972 beslöt att tillsätta en kommitté bestående av 35 stater med uppdrag att på grundval av diskussionerna i generalförsamlingen och i sjätte utskottet utarbeta förslag till lämpliga konkreta åtgärder.

Terrorismen har också behandlats inom Europarådet, vars rådgivande församling i oktober 1972 rekommenderade ministerkommittén att utforma en gemensam europeisk ståndpunkt. En särskild kommitté för behandling av frågan tillsattes i januari i år.

Det finns av skäl som jag redan har antytt inte utsikter att det internationella samarbetet under överskådlig tid skall leda till en slutlig lösning på den internationella terrorismens problem. Vi kan hoppas på vissa framsteg under de närmaste åren men knappast på en fullständig och effektiv lösning.

De åtgärder man kan enas om på det internationella planet förutsätter under alla förhållanden också insatser från de enskilda staternas sida. Inte minst för Sverige, som i olika sammanhang hävdar den fredliga samlevnadens och humanitetens intressen, bör det framstå som en skyldighet att efter förmåga motverka att vårt land blir en tillflyktsort och ett

aktionsområde för internationella terrorister. Både av hänsyn till andra stater och med tanke på våra egna intressen måste vi göra vad vi kan för att skydda människor mot våld och övergrepp.

Under de senaste åren har många länder skärpt sin vaksamhet och vidtagit ibland mycket långtgående åtgärder mot utlänningar som bedömts utgöra säkerhetsrisker i nu ifrågavarande sammanhang. Även i vårt land har åtskilliga åtgärder vidtagits i syfte att förebygga politiska våldsdåd. Till en del har dessa åtgärder varit betingade av internationella åtaganden. Andra har genomförts utan direkt anknytning till konventioner eller andra folkrättsliga förpliktelser. Som exempel på vad som gjorts kan nämnas den skärpning av straffet för flygplanskapning som infördes i samband med vårt tillträde till Haagkonventionen, den särskilda lagstiftningen om flygplatskontroll, införandet av skärpta straff för olaga innehav av vapen och de nyligen genomförda strängare reglerna för kriminalpolitisk behandling av bl. a. personer som förövat grova brott med internationell bakgrund.

Redan före de dramatiska händelserna i München i augusti och på Bulltofta i september förra året stod det i ljuset av den oroande utvecklingen klart att ytterligare åtgärder var nödvändiga. Regeringen tillsatte under våren 1972 en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att närmare undersöka vilka åtgärder som lämpligen kunde komma i fråga. Beslutet den 22 september förra året att ombilda arbetsgruppen till en kommission med företrädare för de fyra största politiska partierna var föranlett av flygkapningen på Bulltofta en vecka tidigare. Men det var också en naturlig följd av att den terroristiska aktiviteten kontinuerligt stegrats under årets lopp.

I sin rapport (Ds Ju 1972:35) Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund har kommissionen redovisat resultatet av sitt arbete. Tyngdpunkten i kommissionens förslag ligger på en s ä r s k i l d l a g som klarlägger förutsättningarna för att ingripa mot utlänning, som tillhör eller verkar för organisation eller grupp som kan befaras tillgripa våld i vårt land för politiska syften. Sådan utlänning skall kunna avvisas eller utvisas ur landet. En förutsättning är dock att han inte är politisk flykting. Kan han inte avlägsnas ur landet därför att han är flykting skall dels särskilda föreskrifter med inskränkningar och villkor för hans fortsatta vistelse i vårt land kunna meddelas, dels tvångsmedel kunna användas mot honom. Lagens tillämpning har omgärdats med bestämmelser som garanterar parlamentarisk insyn och kontroll. Användningen av tvångsmedel är underkastad särskilda inskränkningar. Lagen föreslås bli tidsbegränsad till ett år.

Kommissionens rapport innehåller vidare förslag om förstärkt internationellt polissamarbete, utvidgad kontroll på våra flygplatser och åtgärder som skall öka säkerheten vid uttagning av flyktingar från flyktingläger. Kommissionen framhåller vikten av att presumtiva terrorister som döms för brott i vårt land underkastas samma restriktiva kriminalpolitiska behandling — dvs. begränsningar i rätten till permission och villkorlig frigivning — som numera drabbar andra brottslingar vilka utfört brott av

yrkesmässig internationell karaktär. Kommissionen har gjort vissa rekommendationer i detta ämne.

Kommissionens rapport har varit föremål för en omfattande remissbehandling. Samtliga remissinstanser ansluter sig till kommissionens uppfattning att ytterligare åtgärder är nödvändiga om vi effektivt skall kunna bekämpa terroristverksamheten och förhindra att vårt land blir skådeplatsen för fler politiska våldsdåd. Vad JK uttalat i det sammanhanget är representativt för remissopinionen. JK framhåller att de politiska våldsdåden utgör en allvarlig fara för den allmänna säkerheten. Våldsdåden skapar oro och otrygghet hos stora delar av befolkningen — i särskilt hög grad bland flyktingar och andra utlänningar som behöver skydd. I flera remissyttranden beklagar man visserligen att åtgärder av det slag kommissionen föreslagit måste tillgripas. Man konstaterar emellertid att vi nu har hamnat i en situation som gör att sådana åtgärder måste accepteras av hänsyn till enskildas liv och säkerhet. Uttalanden med denna innebörd görs bl. a. av LO och TCO.

Remissinstanserna delar allmänt kommissionens uppfattning att ansträngningarna bör inriktas på brottsförebyggande åtgärder. Kommissionens förslag har i det väsentliga godtagits eller lämnats utan erinran. I likhet med JK konstaterar flera remissinstanser att det i och för sig inger betänkligheter från allmänna demokratiska synpunkter att genom olika tvångsåtgärder ingripa mot enskilda utlänningar. De skäl som kommissionen anfört för sitt förslag har emellertid enligt remissinstanserna sådan tyngd att åtgärderna måste godtas. Endast ett remissorgan, RÅ, har — och detta endast på en punkt — fört fram mer principiellt betonad kritik. Kritiken tar sikte på den punkt i lagförslaget som öppnar möjlighet att använda tvångsmedel i övervaknings- och spaningsverksamheten. RÅ menar att reglerna härom bör utformas i överensstämmelse med rättegångsbalkens bestämmelser, dvs. tvångsmedel bör enligt hans mening inte kunna tillgripas mot annan än den som i ett konkret fall misstänks för brott.

För min del är jag i likhet med remissinstanserna av den bestämda meningen att vi nu måste förstärka skyddet mot politiska våldsdåd. Samhällets skyldighet att så långt möjligt skydda befolkningen mot våld och andra allvarliga övergrepp är ovillkorlig. Och vi får akta oss för att underskatta allvaret i situationen. Det är visserligen inte möjligt att göra några säkra antaganden beträffande den framtida utvecklingen. Men det kan i varje fall inte med fog påstås att riskerna för nya våldsaktioner skulle ha avtagit under den senaste tiden. Inga förändringar har inträffat som berättigar till en mer optimistisk bedömning än vid den tidpunkt då kommissionen tillsattes.

Vi måste också se problemen ur en vidare internationell synvinkel. Om vi inte gjorde allvarliga ansträngningar för att skydda utlänningar som bor och arbetar i vårt land mot våld av det slag det här är fråga om skulle överksamheten kunna bli en belastning på vårt lands utrikesförbindelser. Den skulle inte utan fog kunna uppfattas som uttryck för bristande internationell solidaritet och ansvarskänsla. Vi får inte heller förbise att

vårt deltagande i internationellt samarbete för att bekämpa terrorismen vinner i trovärdighet och respekt om vi själva i vårt eget land gör allt vi rimligen kan göra för att bemästra våldsdåd.

Det är i kommissionens förslag inte fråga om att generellt ge myndigheterna befogenheter att ingripa i enskilda människors rättssfär under andra förutsättningar än nu gällande lagregler uppställer. Förslaget tar sikte enbart på utlänningar som tillhör eller verkar för sådana terroristgrupper och -organisationer som genom sin tidigare verksamhet har visat att de systematiskt använder främmande område som skådeplats för våldsaktioner med politiska syften. Det är med andra ord i praktiken fråga om snävt begränsade åtgärder mot ett fåtal personer som skulle kunna utsätta ett stort antal oskyldiga människor i vårt land för fara till liv och hälsa.

Som kommissionen har påpekat gäller redan enligt vår nuvarande lagstiftning att utländska medborgare inte har någon ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Med hänsyn till de faror som hotar från den internationella terrorismen måste det anses rimligt att en utlänning inte får vistas inom våra gränser om han tillhör en terroristgrupp eller -organisation av det slag som här är aktuell. Om man har denna utgångspunkt blir nästa fråga vilket mått av bevisning som skall krävas för att vederbörande verkligen hör hemma i en farlig grupp eller organisation. De uppgifter som skall kunna läggas till grund för ett eventuellt avvisnings- eller utvisningsbeslut måste naturligtvis vara kontrollerade. Men beviskraven måste samtidigt anpassas till vad som är möjligt att uppnå om man över huvud taget menar att lagstiftningen bör ha en praktisk effekt. På den punkten är remissinstanserna också helt ense med kommissionen. Under remissbehandlingen har den av kommissionen föreslagna utformningen av de nya avvisnings- och utvisningsreglerna allmänt godtagits.

Domareföreningens synpunkt att lagen blir tillämplig även på en utlänning som tillhör eller verkar för en svensk organisation som har våldet som politiskt medel kan betraktas som en invändning av uteslutande formell karaktär. Det finns åtminstone f. n. inte någon svensk organisation som i handling har dokumenterat sin farlighet i den kvalificerade mening det här är fråga om. Svenska politiska organisationer med revolutionära program är över huvud taget inte aktuella i detta sammanhang.

Det är heller inte — som ibland har påståtts i den allmänna debatten — förslagets avsikt att befrielserörelser skall föras in under lagen på grund av att de för en väpnad kamp i sitt hemland eller ev. vid enstaka tillfällen riktat angrepp mot ett utländskt intresse. Som jag redan tidigare sagt är lagen avsedd att tillämpas uteslutande på sådana grupper och organisationer som genom sin verksamhet i det förflutna visat att de systematiskt använder våld även mot oskyldiga i främmande land och därför kan befaras göra det också i Sverige. Det är risken för våldsdåd i Sverige som vi skall skydda oss mot.

Det primära syftet med den föreslagna lagen är att den skall hjälpa oss att hålla terrorister borta från vårt land. Kommissionen har emellertid

utgått ifrån att de nya avvisnings- och utvisningsreglerna i praktiken måste komma att begränsas av asylrätten. Även en terrorist måste tillåtas att komma in i Sverige eller få stanna här om han är politisk flykting och behöver skydd mot förföljelse i annat land. Asylrätten har kommissionen inte velat begränsa ens i de fall då starka nationella säkerhetsskäl skulle kunna tala för att vederbörande borde avvisas eller utvisas.

Remissinstanserna har genomgående godtagit kommissionens ståndpunkt att asylrätten även i ett spånt läge bör bevaras oinskränkt. Inte ens när våra konventionsförpliktelser och allmänt erkända folkrättsliga principer i och för sig skulle medge det, bör avsteg göras från den vidsträckt asylrätt som är svensk tradition. För min del anser jag detta utomordentligt väsentligt. Men då måste vi i gengäld rimligen ha en ordning som gör det möjligt för oss att effektivt övervaka sådana politiska flyktingar som på grund av att de tillhör terroristorganisationer utgör en fara för svenska medborgares och utländska invandrares trygghet i vårt land. I 34 § utlänningslagen finns redan nu bestämmelser som innebär att sådana personer kan få sin rörelsefrihet begränsad t. ex. genom föreskrifter beträffande val av bostad och arbetsplats. Vad som nu behövs är dels att förutsättningarna för att meddela frihetsinskränkande föreskrifter anges tydligare än f. n., dels att bestämmelserna i ämnet kompletteras med vidgade möjligheter för polisen att bedriva en effektiv brottsförebyggande spaning.

De tvångsmedel som enligt rättegångsbalken står till förfogande för polisen vid misstanke om brott är enligt min mening inte tillräckliga i detta sammanhang. Redan de upplevelser vi hittills haft av terroristverksamhet i vårt land utgör en bekräftelse på detta. Problemen kan efter vad jag har funnit inte lösas på ett tillfredsställande sätt enbart genom begränsade ändringar i rättegångsbalken. Kommissionens förslag om utvidgade befogenheter för polisen på denna punkt innebär ett avsteg från den hittills tillämpade ordningen beträffande handhavande av tvångsmedel. Men jag kan för min del inte se att det är ett avsteg som skulle kunna få långtgående konsekvenser i något hänseende. I denna fråga har jag alltså en något annan uppfattning än RÅ men samma uppfattning som både rikspolisstyrelsen och flertalet av de remissinstanser som har att utifrån sin erfarenhet och sakkunskap särskilt bevaka rättssäkerhetssynpunkter.

Det är givet att rättssäkerhetssynpunkterna måste få särskild betydelse vid utformningen av en lagstiftning av det slag det här är fråga om. Det gäller både utformningen av avvisnings- och utvisningsreglerna och formuleringen av förutsättningarna för att meddela frihetsinskränkande föreskrifter och använda tvångsmedel i spaningssyfte.

Rättssäkerheten har också i hög grad stått i förgrunden under kommissionens arbete. Garantier mot alltför vidsträckt eller godtycklig tillämpning av lagen har byggts in både i beslutsprocessen och i särskilda regler som skall ge underlag för kontroll av hur lagen hanteras. De viktigaste besluten har förbehållits regeringen. Så t. ex. kan ingen person komma att utvisas annat än efter beslut som regeringen i varje särskilt fall fattat

under konstitutionellt och parlamentariskt ansvar. Frågor om politiskt flyktingskap skall alltid prövas av regeringen. Frihetsinskränkande föreskrifter och tvångsmedel kan komma till användning uteslutande mot personer som drabbats av avvisnings- eller utvisningsbeslut som inte kan verkställas. När det gäller kontrollen av regeringens och myndigheternas handlande torde det viktigaste skyddet mot missbruk ligga i begränsningen av lagens giltighetstid till ett år. En förlängning av lagen förutsätter att riksdagen får ta ställning på nytt. I en ev. proposition om förlängning bör en förhållandevis utförlig redogörelse kunna lämnas för de erfarenheter som vunnits. Redogörelsen får förutsättas innehålla bl. a. uppgifter om antalet avvisnings- och utvisningsbeslut, antalet fall då frihetsinskränkande föreskrifter och tvångsmedel använts, särskild redovisning i fråga om telefonavlyssning och brevkontroll etc. I viss utsträckning bör även förutsättningarna för ingripanden i enskilda fall kunna redovisas.

Under ärendets beredning i justitiedepartementet har undersökts i vad mån det är möjligt att ytterligare förstärka garantierna mot missbruk och rättsövergrepp. Därvid har särskild uppmärksamhet ägnats åt tvångsmedlen.

Den viktigaste begränsningen när det gäller tvångsmedlen ligger i att de kan tillgripas endast mot den som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut på sig men tillåtit stanna i Sverige därför att han är politisk flykting eller av andra särskilda skäl. I botten ligger alltså i varje särskilt fall en bedömning av regeringen att vederbörande utgör en säkerhetsrisk på grund av sitt samröre med en terroristorganisation eller -grupp. Det är emellertid inte meningen att vederbörande nödvändigtvis skall stå under ständig övervakning. Tvångsmedlen skall komma till användning endast när myndigheterna misstänker att ett politiskt våldsdåd eller annan åtgärd som hotar allmän ordning och säkerhet planeras av en terroristorganisation eller -grupp som personen i fråga har anknytning till. Telefonavlyssning eller brevkontroll skall enligt förslaget få tillgripas endast om domstol finner synnerliga skäl för detta.

Förutsättningen för användning av tvångsmedlen synes kunna uttryckas något tydligare än som skett i kommissionens förslag. I administrativt hänseende bör garantierna mot missbruk av telefonavlyssning och brevkontroll kunna förstärkas genom att framställningarna om sådana åtgärder centraliseras till rikspolisstyrelsen och besluten till en enda tingsrätt, förslagsvis Stockholms tingsrätt. Framställningarna om telefonavlyssning och brevkontroll bör inte bli fler än att samtliga fall kan redovisas av rikspolischefen inför styrelsens parlamentariska ledamöter. En centralisering av framställningar och beslut bör också kunna underlätta JK:s och JO:s övervakande verksamhet.

Med de föreslagna justeringarna torde möjligheterna att ytterligare säkerställa rättssäkerheten i stort sett vara uttömda, om man inte vill göra förändringar som avsevärt minskar lagstiftningens effektivitet.

Beträffande den av kommissionen föreslagna lagen har jag i övrigt inte annat att tillfoga än några förtydligande kommentarer och smärre kompletteringar av lagtext och motiv.

Bestämmelsen i 1 § första stycket kan lämpligen utformas så att det av själva lagtexten framgår att frågan huruvida våldsaktioner i vårt land kan befaras från vederbörande organisations eller grupps sida skall bedömas på grundval av erfarenheterna beträffande organisationens eller gruppens tidigare verksamhet. Jag förordar därför att bestämmelsen får den lydelsen att avvisning skall ske om det finns grundad anledning anta, att utlänningen tillhör eller verkar för organisation eller grupp som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften.

Den förteckning som rikspolisstyrelsen skall upprätta enligt 1 § andra stycket blir hemlig enligt 10 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (se JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 87 ff).

I 7 § ges hänvisningar till ett stort antal bestämmelser i utlänningslagen.

I 2 § andra stycket utlänningslagen är angivet vad som skall förstås med politisk förföljelse. Även om denna bestämmelse ej görs direkt tillämplig i ärenden enligt den nya lagen, är det uppenbart att begreppet politisk förföljelse här har samma innebörd som enligt utlänningslagen.

Av hänvisningen till 35 § utlänningslagen följer att när enligt 2 § andra stycket nya lagen ärende om avvisning skall underställas Kungl. Maj:t via invandrarverket och polismyndigheten underlåtit att ta utlänningen i förvar, beslut om förvarstagande kan meddelas av länsstyrelse eller av invandrarverket. Detta blir resultatet även om ärendet — till skillnad från vad kommissionen antagit — får anses vara under handläggning hos invandrarverket till dess verket har avgett yttrande och först därefter kommer under Kungl. Maj:ts handläggning.

Hänvisningen i den nya lagen till 68 § utlänningslagen bör gälla inte enbart i ärenden om avvisning eller utvisning eller verkställighet av sådan åtgärd utan även vid tillämpning av bestämmelserna i 10–13 §§ om användande av tvångsmedel m. m. Detta bör framgå av lagtexten. — Hänvisningen till 69 a § bör utgå.

Som kommissionen har anfört kan det tänkas att verkställighet av beslut om utvisning undantagsvis bör anstå även i andra fall än då utlänningen är politisk flykting, nämligen om det föreligger synnerligen starka humanitära skäl. Eftersom förordnande enligt 8 § nya lagen bör meddelas även i sådant fall, bör lydelsen av denna paragraf justeras i enlighet härmed.

Bestämmelsen att frågan huruvida hinder mot verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning består skall omprövas när det föreligger anledning därtill bör utvidgas till att gälla även beslut om avvisning och utvisning. Bestämmelsen bör tas in i ett *andra stycke* i 8 §. I gengäld bör hänvisningen i 7 § till 51 § utlänningslagen utgå.

Kroppsbesiktning bör ingå bland de åtgärder som kan företas med stöd av 10 § första stycket. Vidare bör de i denna paragraf angivna förutsättningarna för användande av de olika tvångsåtgärderna förtydligas i enlighet med vad jag tidigare har förutskickat. Det bör av lagtexten

framgå att tvångsåtgärd får vidtas endast om det är av betydelse för att utröna om organisation eller grupp som avses i 1 § planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet.

Under remissbehandlingen har föreslagits att i lagen tas in bestämmelse att fotografi får tas av utlänning som underkastats föreskrifter för sin vistelse i landet.

Bestämmelser om fingeravtryck och fotografering av person som är föremål för myndighets åtgärd finns i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och kungörelsen (1947:950) om fingeravtryck m. m. Av intresse i förevarande sammanhang är föreskriften i denna kungörelse att fingeravtryck och fotografi skall tas av den som av myndighet i riket tagits i förvar i anledning av att fråga uppstått om hans avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning ur riket. Även om bestämmelsen i första hand tar sikte på avlägsnandeärenden enligt utlänningslagen torde den kunna tillämpas även i fall då fråga är om avvisning eller utvisning enligt den nu föreslagna lagen. I vissa fall kan emellertid tänkas att presumtiva terrorister som kan bli föremål för sådana tvångsåtgärder eller föreskrifter som avses i den föreslagna lagen inte har varit tagna i förvar och att fingeravtryck eller fotografi därför inte blir tagna. Enligt min mening bör polismyndighet kunna föranstalta om såväl fingeravtryck som fotografi så snart fråga har uppkommit om avvisning eller utvisning av en utlänning enligt den nya lagen eller om meddelande av föreskrifter enligt 9 § andra stycket nya lagen. En bestämmelse av denna innebörd bör därför tas upp som en *andra punkt* i första stycket av denna paragraf.

Kontroll av post- eller telegraффörsändelse m. m. enligt 11 § bör få avse även paket som inte utgör postförsändelse. Bl. a. avser jag sådana paket som befordras som fraktgods. I förordnande om rätt att kvarhålla försändelse som ankommer till befordringsanstalt bör rätten lämpligen ange vilka slags postförsändelser som skall kvarhållas. Postprenumererade tidningar och tidskrifter bör naturligtvis i regel inte omfattas av förordnandet.

Handlingar rörande tillstånd till åtgärd som avses i 11 § bör självfallet ... i likhet med vad som gäller handlingar enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken — vara sekretessbelagda. Detta förutsätter ett tillägg i 10 § sekretesslagen.

I 12 § bör införas de tidigare förordade bestämmelserna om att ärenden om telefonavlyssning och brevkontroll skall handläggas centralt av rikspolisstyrelsen resp. Stockholms tingsrätt. I paragrafen bör vidare tas in föreskrifter om att rättens avgörande sker genom slutligt beslut och att beslutet går omedelbart i verkställighet. Dessutom bör rörande förfarandet i paragrafen göras en hänvisning till de bestämmelser i rättegångsbalken som reglerar förfarandet när fråga är om åtgärd enligt 27 kap. 16 § i balken.

Rätt till sådan granskning m. m. som avses i 13 § bör föreligga, förutom för rätten, rikspolisstyrelsen eller polismyndighet, även för åklagare.

Straffbestämmelsen i 15 § 1. bör från systematiska synpunkter och i

tydlighetens intresse lämpligen utformas så att straffansvar inträder för den som hjälper utlänning att inkomma i riket beträffande vilken föreligger sådana omständigheter som avses i 1 § första stycket.

Kommissionen har föreslagit att straffmaximum i 65 och 66 §§ *utlänningslagen* höjs till fängelse i ett år samt att i 71 § tas in en hänvisning till den nya lagen. Förslaget har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen och bör genomföras. Detsamma gäller den ändring som föreslagits i rättshjälpslagen.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft den 15 april 1973. Giltighetstiden för lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund bör begränsas t. o. m. den 14 april 1974. Ändringarna i rättshjälpslagen, vilka är avhängiga av de i prop. 1972:132 framlagda förslagen till ändringar i denna lag, bör dock inte träda i kraft tidigare än dessa, dvs. enligt vad som föreslagits den 1 juli 1973. Intill dess rättshjälpsreformen träder i kraft kan biträde förordnas med stöd av hänvisningen i den nu föreslagna lagen 7 § till 41 och 43 §§ *utlänningslagen*.

Självfallet är det angeläget att det sprids en omfattande och adekvat information om den nya lagstiftningens syfte och innebörd. Inom Kungl. Maj:ts kansli och invandrarverket förbereds i samarbete med arbetsmarknadens organisationer sådan information.

Som jag nämnt i det föregående innehåller kommissionens rapport förslag om att ytterligare initiativ skall tas för att stärka det internationella polisarbetet. Ett främjande av detta samarbete är naturligtvis av grundläggande betydelse i kampen mot den internationella terrorismen. Från svensk sida har redan tagits olika initiativ för att förstärka Interpols resurser. Rikspolisstyrelsen kommer att få i uppdrag att även i fortsättningen arbeta för att stärka det internationella polisarbetet och öka dess effektivitet.

När det gäller flygplatskontrollen framhåller kommissionen betydelsen av att lämpliga åtgärder vidtas för att åstadkomma en kontroll som är så effektiv som möjlig och där behövliga insatser är samordnade på bästa sätt. I statsverkspropositionen 1973 (prop. 1973:1 bilaga 4 s. 50–51) har medel beräknats för ytterligare femton polismanstjänster i de polisdistrikt där de tre största flygplatserna är belägna, dvs. Märsta-, Göteborgs- och Malmödistrikten. Några ytterligare åtgärder är f. n. inte påkallade.

Som kommissionen anført är det angeläget att skärpa kontrollen vid uttagningen av invandrare ur flyktingläger i syfte att förhindra att presumtiva terrorister tas emot i vårt land. Enligt vad jag har inhämtat kan rikspolisstyrelsens medverkan i uttagningsproceduren komma till stånd inom ramen för tillgängliga personalresurser och med utnyttjande av medel som redan står till förfogande. Rikspolisstyrelsen har också bekräftat att styrelsen kan ställa tolkar till förfogande inom ramen för redan tillgängliga resurser. Den föreslagna ordningen bör genomföras. Några särskilda föreskrifter är inte behövliga.

Vad angår den kriminalpolitiska behandlingen av

presumtiva terrorister erinrar kommissionen om att det numera enligt de riktlinjer som angetts i prop. 1972:67 skall gälla vissa begränsningar i fråga om permissioner, placering i öppen anstalt och villkorlig frigivning för brottslingar som dömts till fängelse eller internering i minst två år för brott av yrkesmässig, internationell karaktär. Enligt kommissionens mening bör dessa begränsningar vara tillämpliga också när det gäller sådana för brott dömda personer, som är hänförliga till kategorin presumtiva terrorister och som finns upptagna på rikspolisstyrelsens särskilda förteckning. Detta bör enligt kommissionen gälla även i fall då den ådömda påföljden är kortare än två år.

Beträffande de av kommissionen föreslagna restriktionerna i fråga om permission och villkorlig frigivning av presumtiva terrorister som dömts för brott här i riket föreslår jag att de liksom vid andra internationella brott bör avse endast personer som ådömts frihetsberövande påföljd om minst två år. För dessa personer bör gälla de riktlinjer för den kriminalpolitiska behandlingen som angetts i den nämnda propositionen. Jag vill i sammanhanget påpeka att personer på vilka lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund är tillämplig, oavsett påföljdstidens längd, vid permissioner eller villkorlig frigivning kan underkastas särskilda restriktioner i sin rörelsefrihet genom att regeringen meddelar föreskrifter enligt den nya lagstiftningen.

Den av kommissionen väckta frågan om en översyn av vissa bestämmelser på strafflagstiftningens område kommer att bli föremål för övervägande inom justitiedepartementet inom en nära framtid.

5 Hemställan

I enlighet med det anförda har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund,
2. lag om ändring i utlänningslagen (1954:193),
3. ändring i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) som lagts fram i Kungl. Maj:ts proposition 1972:132,
4. lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Förslagen torde få fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

ÅTGÄRDER MOT
VISSA VÅLDSDÅD
MED
INTERNATIONELL BAKGRUND

Rapport avgiven av kommissionen för förebyggande
av politiska våldsdåd

December 1972

Till Statsministern

Genom beslut den 22 september 1972 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla en kommission bestående av högst tio ledamöter jämte experter och sekreterare. Kommissionen, vars arbete skulle ledas av statsrådet Lidbom, skulle ha till uppgift att överväga vilka åtgärder som borde vidtas för att förebygga politiska våldsdåd i vårt land med internationell bakgrund.

Samma dag förordnades som ordförande i kommissionen statsrådet Lidbom samt som ledamöter kabinettssekreteraren Ole Jödahl (t. o. m. den 30 september 1972), kabinettssekreteraren Sverker Åström (fr. o. m. den 1 oktober 1972), utrikesrådet Love Kellberg, rättschefen Ulf Nordenson, rättschefen Åke Bouvin, ledamöterna av riksdagen bostadsdirektören Ivar Högström, förbundsjuristen Astrid Kristensson, lantbrukaren Kjell Mattsson och disponenten Sven Wedén, rikspolischefen Carl Persson och generaldirektören Kjell Öberg. Som sekreterare förordnades hovrättsassessorn Åke Ihrfelt och som bitr. sekreterare hovrättsassessorn Olle Lundström.

Kommissionen antog namnet kommissionen för förebyggande av politiska våldsdåd.

Kommissionen har i sitt arbete biträtt av bitr. utrikesrådet Hans Danelius, avdelningschefen Ingemar Källberg och byråchefen Hans Werm-dalen.

Kommissionen får härmed överlämna sin rapport "Åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund".

Kommissionens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm den 8 december 1972.

Carl Lidbom

Sverker Åström

Love Kellberg

Ulf Nordenson

Åke Bouvin

Ivar Högström

Astrid Kristensson

Kjell A. Mattsson

Sven Wedén

Carl G. Persson

Kjell Öberg

/Åke Ihrfelt

Olle Lundström

Innehåll

I	<i>Bakgrunden till kommissionens överväganden</i>	7
1	<i>Kommissionens direktiv</i>	7
2	<i>Den internationella terrorismen</i>	8
3	<i>Extremistgrupper och politiska våldsdåd i Sverige</i>	10
4	<i>Internationellt samarbete för bekämpande av terrorismen</i>	12
5	<i>Svensk lagstiftning av betydelse, m. m.</i>	15
5.1	Utlänningslagstiftningen m. m.	15
5.2	Uttagning ur utländska flyktingläger	22
5.3	Strafflagstiftningen	23
5.4	Regler om straffprocessuella tvångsmedel	25
5.4.1	Rättegångsbalken	25
5.4.2	Vissa andra lagar	27
5.5	Vissa regler om tvångsmedel av utomprocessuell karaktär	28
5.6	Kriminalpolitiska åtgärder	29
6	<i>Utlänningslagstiftning i vissa andra länder</i>	32
7	<i>Nordiskt samarbete</i>	41
II	<i>Kommissionens överväganden</i>	43
8	<i>Den internationella bakgrunden</i>	43
9	<i>Internationella motåtgärder</i>	44
10	<i>Nationella motåtgärder</i>	46
10.1	Allmänna synpunkter	46
10.2	Viseringsfrågor m. m.	53
10.3	Nya grunder för avvisning	54
10.4	Nya grunder för utvisning	56
10.5	Förfarandet i avvisnings- och utvisningsärenden	56
10.6	Det internationella polissamarbetet	57
10.7	Skärpt kontroll och övervakning av utlänningar i Sverige	59
10.8	Parlamentarisk och rättslig kontroll av den nya lagstiftningens tillämpning	62
10.9	Det lagtekniska genomförandet av de nya bestämmelserna	62
10.10	Vissa frågor om den nya lagstiftningens administration	63

10.11	Den särskilda flygplatskontrollen	64
10.12	Vissa kriminalpolitiska frågor	65
10.13	Följdändringar i annan lagstiftning	66
11	<i>Specialmotivering</i>	68
12	<i>Sammanfattning</i>	89
13	<i>Lagförslag</i>	92

I Bakgrunden till kommissionens överbäganden

1 Kommissionens direktiv

I anförande till statsrådsprotokollet den 22 september 1972 anmälde statsministern efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om tillkallande av en kommission för förebyggande av politiska våldsdåd och anförde.

I Sverige lever ett stort antal utlänningar. Antalet personer som invandrat till vårt land sedan mitten av 1960-talet uppgår till ungefär en halv miljon. Invandrarna har anpassat sig väl och de gör en utomordentligt värdefull insats i vårt samhälle. Men bland dem finns ett litet antal som här i landet ägnar sig åt politisk verksamhet som har sin grund i motsättningar i hemlandet. I denna verksamhet blottas ofta starka känslor av hat och öppen fientlighet, och flera våldsdåd har förekommit. Polisiära myndigheter har länge haft sin uppmärksamhet riktad på detta. Uppsikten har på senare år successivt skärpts. Åtgärder har vidtagits för att förebygga nya våldshandlingar. Exempel på sådana åtgärder är de skärpta straffen för olaga vapeninnehav samt bestämmelserna om flygplatskontroll och flygplanskapning. Sedan en tid tillbaka är en arbetsgrupp inom Kungl. Maj:ts kansli sysselsatt med att undersöka vad som ytterligare kan göras i samma syfte.

Händelserna på Bulltofta den 15–16 september ger frågan ökad aktualitet. Med hänsyn till sakens vikt anser jag att gruppen bör ombildas till en kommission med företrädare för de politiska partierna.

Utgångspunkten för kommissionens arbete bör vara att alla uppslag som kan vara ägnade att minska riskerna för politiska våldsdåd bör prövas. De förslag som läggs fram måste dock vara sådana att de kan genomföras utan att värden som är omistliga i ett demokratiskt rättssamhälle offras. Några närmare direktiv för kommissionens arbete torde inte behövas.

2 Den internationella terrorismen

Politiska terrordåd har förekommit i alla tider. Under senare år har emellertid terrorismen tilltagit i omfattning och fått en ökad geografisk spridning. I stor utsträckning har terroristhandlingar kommit att drabba utomstående stater eller medborgare i sådana stater. I dessa fall kan man med fog tala om internationell terrorism till skillnad från våldsdåd som begås inom ett konfliktområde och som inte sträcker sina verkningar utanför detta.

Det är inte möjligt att här ge en fullständig bild av den internationella terroristverksamhet som bedrivits under senare år. Följande exempel kan dock lämnas.

I Latinamerika har terrordåd varit mycket vanliga. Bl. a. har förekommit en våg av kidnappning av politiker, diplomater och affärsmän, ibland i förening med mord. Syftet har ofta varit politiskt, och bakom våldshandlingarna har i de flesta fall legat gerillaorganisationer eller revolutionära grupper, t. ex. Tupamaros i Uruguay. De många kidnappingsbrotten har ofta varit förenade med hotelser och krav på frigivning av fängslade gerillamän eller andra fångar. Ibland har också lösensummor begärts. I en del fall har de berörda regeringarna tvingats ge efter för gärningsmännens krav. I andra fall har kraven inte tillmötesgåtts, vilket ibland fått till följd att den kidnappade personen mördats. Händelser av detta slag har inträffat i bl. a. Argentina, Bolivia, Brasilien, Colombia, Guatemala, Mexico och Uruguay. Många våldsdåd har varit riktade mot diplomater eller andra utlänningar och har härigenom blivit av internationell karaktär. Till de internationellt uppmärksammade våldsdåden hör mordet på den västtyske ambassadören i Guatemala, vilket föregicks av att ambassadören kidnappats och Guatemalas' regering vägrat ge efter för gärningsmännens krav på frigivning av fångar som villkor för att ambassadören skulle släppas. Ett annat uppmärksammat brott bestod i att brittiske ambassadören i Uruguay kidnappades av Tupamaros och hölls fången i åtta månader innan han frigavs.

I Canada har en rad terroristdåd begåtts av en separatistgrupp som strävat efter att med våldsamma medel genomdriva provinsen Quebecs frigörelse. Dessa våldshandlingar har bl. a. omfattat mord på en minister i Quebecs regering. De har emellertid också riktat sig mot utanförstående lands intressen. Sålunda har ifrågavarande separatistgrupp vid ett tillfälle gjort sig skyldig till kidnappning av en brittisk handelssekreterare i Montreal.

Terroristhandlingar har särskilt ofta bestått av flygkapningar eller andra handlingar riktade mot den civila luftfartens säkerhet. Sådana brott

har förekommit runt om i världen. De har ibland men inte alltid haft politiska motiv. I en del fall har passagerare och besättning kvarhållits som gisslan och krav framställts på frigivning av fångar, lösensummor och fri lejd till ett tredje land där gärningsmännen räknat med att få politisk asyl. Särskilt många fall av flygkapning har förekommit i USA, varifrån de kapade planen i många fall förts till Kuba, där flygkaparna hoppats kunna finna en fristad.

Palestinska organisationer svarar för en lång rad terrordåd, som framför allt riktat sig mot israelisk luftfart, israeliska diplomater och israeliska institutioner. Bland dessa organisationer kan nämnas den s. k. Svarta septemberrörelsen. Våldsdåden har omfattat flygkapningar och andra attacker på luftfarten. I en del fall har den palestinska aktiviteten resulterat i mord, kidnappning och bombattentat mot israeliska institutioner i utlandet. På senare tid har det i många fall förekommit att brev och andra postförsändelser innehållande bomber och andra sprängämnen sänts till israeliska diplomater i olika länder. Bland de internationellt mest uppmärksammade brotten, för vilka palestinska grupper är ansvariga, kan nämnas massakern på flygplatsen i Tel Aviv och mordet på israeliska idrottsmän i München. Det har även förekommit terrordåd som varit riktade mot palestinier. Bl. a. har under senare tid i ett par fall brevbomber skickats till personer som varit engagerade i palestinska organisationer.

De inre jugoslaviska motsättningarna har lett till en rad våldsdåd av kroatiska extremister i olika delar av världen. Bl. a. har åtskilliga sådana händelser förekommit i Sverige, Australien, Tyskland och USA. För svenskt vidkommande bör främst erinras om mordet på den jugoslaviska ambassadören i Stockholm och den s. k. Bulltoftakapningen. I Australien har förekommit flera bombexplosioner vid jugoslaviska turistbyråer och konsulat.

I Turkiet har under de senaste åren förekommit många olika terroristhandlingar, som ibland har berört tredje lands intressen. Det mest uppmärksammade fallet var mordet på den israeliska generalkonsuln i Istanbul.

Även i många andra fall har politiska motsättningar i ett land givit anledning till våldshandlingar i ett utanförstående land. Grekiska motståndsgupper har ibland gjort sig skyldiga till våldsdåd utanför Grekland. Andra exempel kan hämtas från Afrika och Asien.

3 Extremistgrupper och politiska våldsdåd i Sverige

Bland det stora antalet människor av utländsk nationalitet i vårt land finns ett mindre antal personer som är engagerade i politiska organisationer eller grupper vars verksamhet är uteslutande inriktad på de politiska förhållandena i andra länder än Sverige. En del av dessa grupper har en uttalat extremistisk karaktär och står i en skarp motsättning till regimen i det land där deltagarna har sitt nationella ursprung. Vissa av dessa extremistgrupper har sin motsvarighet i andra västeuropeiska länder. Framför allt i Förbundsrepubliken Tyskland finns åtskilliga organisationer eller grupper av liknande slag.

Allmänt sett är kännedomen om de utländska extremistgrupperna i Sverige relativt begränsad. Detta hänger samman med att sammanslutningarna ofta är mycket löst organiserade och att de driver sin verksamhet i dolda och konspirativa former. Klarlagt är att personer med hemvist i grupper av detta slag i vissa fall har utnyttjat våldsmetoder som medel i sin verksamhet.

Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning har en särskild enhet för utlänningskontroll. Inom denna enhet sker en kontinuerlig kartläggning av de utländska extremistgrupperna i Sverige, såväl i fråga om deras sammansättning och karaktär som beträffande deras verksamhet. Kartläggningen bygger på informationer från olika håll, förutom upplysningar i öppna källor, uppgifter som i olika sammanhang lämnas av enskilda personer eller som befordras till den svenska polisen inom ramen för det internationella polissamarbetet.

Som nyss antytts har utländska extremister under de senaste åren här i landet förövat vissa våldsdåd med politisk bakgrund. Av mycket allvarlig karaktär har varit vissa brott av kroatiska separatister.

I februari 1971 ockuperade sålunda två kroater jugoslaviska konsulatet i Göteborg, varvid tre personer tillhörande konsulatspersonalen togs som gisslan och hotades till livet. Som förutsättning för att släppa gisslan krävdes fri lejd för en i Jugoslavien dömd person samt dessutom ett kontant belopp om 100 000 dollar. De båda gärningsmännen dömdes till långvariga fängelsestraff.

I april 1971 trängde två kroater in i jugoslaviska ambassadens lokaler i Stockholm och sårade svårt ambassadören och en sekreterare. Den förre avled till följd av sina skador. Gärningsmännen dömdes till livstids fängelse. Tre medhjälpare dömdes till fängelse på viss tid.

Den 15 september 1972 kapade tre kroater ett flygplan med ca 90 passagerare på resa mellan Göteborg och Stockholm samt tvingade under pistolhot piloten att flyga till Bulltofta i Malmö. Där krävde kaparna med

passagerarna som gisslan att de fem kroater som dömts för mordet på den jugoslaviske ambassadören i Stockholm och de två kroater som dömts för brotten under ockupationen av jugoslaviska konsulatet i Göteborg skulle frigges och föras ombord på planet. Sedan sex av dessa personer överlämnats till kaparna och passagerarna tillåtits lämna planet tvingades piloten att flyga till Spanien. Efter landningen där greps samtliga nio kroater av spansk polis.

Även vissa andra våldsdåd som begåtts här i landet under de senaste åren men i flertalet fall är ouppklarade har eller kan enligt polisens bedömande misstänkas ha sin bakgrund i politiska motsättningar i främmande länder. Bland händelser med jugoslavisk anknytning kan nämnas mordet i december 1969 på ledaren för en serbisk exilorganisation i Sverige, bombattentatet i februari 1971 mot kroatiska klubblokaler i Göteborg samt den brand som i mars 1972 drabbade en jugoslavisk resebyrå i Stockholm. Bland händelser med turkisk anknytning kan nämnas skadegörelse vid upprepade tillfällen, senast år 1972, mot Turkiska turistbyrån i Stockholm, sprängattentat år 1972 mot Turkish Airlines i Stockholm och en turkisk klubb i Malmö samt ett brandattentat samma år mot en affär tillhörig turkiske konsuln i Malmö. Vissa våldshandlingar under de senaste åren i Stockholm har haft grekisk anknytning. Detta gäller bl. a. skadegörelse och misshandelsbrott som berört Grekiska turistbyrån samt en misshandel förövat på en grekisk klubb. Ett i slutet av november 1972 förövat attentat med brevbomb mot en palestinier i Stockholm synes ha sin bakgrund i den israelisk-palestinska konflikten.

Förutom våldshandlingar av berört slag har inträffat en rad ordningsstörande uppträden av skiftande karaktär som berört olika länders institutioner eller medborgare. Ockupationerna av den etiopiska ambassaden i Stockholm kan nämnas i det sammanhanget.

Hos polismyndigheterna har under de senaste åren registrerats ett betydande antal anmälningar rörande i brev eller telefon uttalade hotelser om våld på person eller egendom, vilka har förekommit i sådana sammanhang att de kunnat misstänkas härröra från utländska extremistgrupper av olika ursprung. Frekvensen av sådana hotelser tenderar att öka.

4 Internationellt samarbete för bekämpande av terrorismen

Internationella åtgärder mot terrorism har sedan länge varit föremål för diskussion inom FN och andra internationella organisationer. Ett första mera konkret uttryck av FN-samfundets inställning till våldsdåd av terroristisk natur kom dock inte förrän år 1969, då FN:s generalförsamling antog resolution 2561 angående "forcible diversion of civil aircraft in flight", i vilken staterna bl. a. uppmanas att ratificera 1963 års Tokyo-konvention om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg. Denna följdes året därpå (1970) av resolution 2645, i vilken staterna uppmanas vidtaga alla lämpliga åtgärder för att på varje stadium avskräcka, förhindra och undertrycka terrorhandlingar mot flygplan, dess besättningar och passagerare.

Samma år (1970) antogs av FN:s generalförsamling förklaringen om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater. I denna förklaring uttalas bl. a. följande: "Varje stat har skyldighet att avhålla sig från att organisera, anstifta, bistå eller delta i upprorshandlingar eller terrorism i annan stat eller samtycka till ("acquiescing in") sådan organiserad verksamhet inom eget territorium som syftar till dylika handlingar, när de handlingar, som nämns i detta stycke, innefattar hot om eller bruk av våld".

Spörsmålet om ökat skydd för diplomatiska företrädare togs upp av Nederländerna i Säkerhetsrådet år 1970. Rådet vidarebefordrade ärendet till FN:s kommission för internationell rätt (ILC). År 1971 beslöt generalförsamlingen att ILC skulle utarbeta ett utkast till konvention i ämnet. ILC:s konventionsutkast, betitlat "Utkast till bestämmelser om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomatiska företrädare och andra internationellt skyddade personer", är uppfört på dagordningen för innevarande års generalförsamling (1972).

Vid 1972 års generalförsamling har vidare på generalsekreterarens initiativ tagits upp fråga om åtgärder för att förhindra internationell terrorism. Efter långdragna debatter, som rörde starka motsättningar, beslöt församlingen att på dagordningen ta upp ärendet under följande rubrik: "Åtgärder för att förhindra internationell terrorism, som sätter i fara eller tar oskyldiga människors liv eller äventyrar grundläggande friheter, samt studium av de bakomliggande orsakerna till sådana former av terrorism och våldshandlingar, som har sin grogrund i fattigdom, misräkningar, missförhållanden och förtvivlan och som förmår vissa människor att offra såväl sina egna som andras liv i försök att åstadkomma genomgripande förändringar". Under denna dagordningspunkt har U.S.A. framlagt ett utkast till "Konvention för att förhindra och

bestrafva vissa internationella terrorhandlingar". Enligt ett samtidigt framlagt resolutionsutkast bör enligt U.S.A. en konferens sammankallas i början av år 1973 för att utarbeta en konvention på grundval av konventionsförslaget. Konventionsförslaget innebär i huvudsak att staterna skall åta sig att straffa eller utlämna för bestraffning den som utan laga skäl dödar, allvarligt skadar eller bortrövar annan person eller gör sig skyldig till försök eller medhjälp till sådant brott. Gärningarna skall enligt förslaget betraktas som internationella brott bl. a. om de begås eller får verkningar utanför den stat, vars medborgare gärningsmannen är.

På det regionala planet är frågan föremål för behandling inom Europarådets rådgivande församling och i ministerkommittén. Inom organisationen har lagts fram förslag om att tillsätta en ad hoc kommitté av ämbetsmän för att studera terrorismproblemen. Församlingen har nyligen rekommenderat ministerkommittén bl. a. att arbeta fram en gemensam politik för att bekämpa terrorism och att göra detta till en stående punkt på dagordningen från december 1972, att anmoda regeringarna i de länder, som ännu inte gjort så, att tillträda Tokyo-, Haag- och Montrealkonventionerna (se härom nedan), samt att anmoda Europarådets olika organ att inte ha förbindelse med sådana organisationer, som betraktar terrorism som ett legitimt handlingsätt. — Även inom EEC:s ministerråd har frågan uppmärksamats.

Då det gäller internationellt rättsligt bindande åtaganden (traktater) har till dags dato tre konventioner utarbetats inom flygets område, nämligen

- a) 1963 års Tokyokonvention om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg (ratificerad av Sverige; prop. 1966:159)
- b) 1970 års Haagkonvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg (ratificerad av Sverige; prop. 1971:92)
- c) 1971 års Montrealkonvention om olaga ingrepp mot flygsäkerheten (ej ratificerad av Sverige).

Tokyokonventionen reglerar väsentligen frågor om befälhavares, besättningsmedlems och passagerares skyldigheter och befogenheter i anledning av brott ombord på luftfartyg eller eljest för upprätthållande av ordning och säkerhet ombord.

De två sistnämnda konventionerna är dock de viktigaste. Haagkonventionens bestämmelser avser rättsstridiga handlingar som någon begår ombord på luftfartyg under flygning och som innefattar våld eller hot och som består i besittningstagande av eller annat utövande av kontroll över luftfartyget. Montrealkonventionen omfattar gärningar som är ägnade att äventyra säkerheten för luftfartyg under flygning. Det gäller såväl sabotage eller andra handlingar som kan skada själva luftfartyget som skadegörande eller störande ingrepp mot anläggningar för flygnavigering, som utnyttjas för internationell luftfart. Båda konventionerna förpliktar staterna till domsrätt över misstänkta personer, var än brottet begåtts, till åtal eller utlämning och till införandet av stränga straff (utan att straffmålet närmare anges).

Sverige har inte ratificerat och inte heller undertecknat Montrealkonventionen. Förberedelser pågår för ratifikation, en fråga som riksdä-

gen har att ta ställning till. En proposition kommer att läggas fram i början av 1973. De brott som Montrealkonventionen avser är redan i dag underkastade stränga straff enligt svensk lagstiftning. Frågan om en närmare anpassning av svensk lagstiftning är under övervägande.

Till sist kan i denna del nämnas, att inom den internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) pågår ett konventionsarbete rörande möjligheterna att företa samfälliga sanktioner mot stater, som inte vidtar åtgärder mot flygplanskapare. Denna fråga kommer att behandlas i ICAO's Legal Committee i januari 1973 samt bli föremål för en diplomatisk konferens under hösten 1973.

Av betydelse i detta sammanhang är det internationella polissamarbetet, som huvudsakligen bedrivs inom ramen för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol. Till denna organisation, som med avbrott för andra världskriget varit verksam sedan 1923, är i dag 114 stater anslutna. Av östblockets länder är dock endast Jugoslavien medlem.

Interpols högsta instans är dess generalförsamling, som sammanträder en gång om året. Verkställande organ är generalsekretariatet som har säte i Paris. Sekretariatet leds av en generalsekreterare vilken utses av generalförsamlingen för en tid av fem år. I varje medlemsstat skall det finnas en nationell byrå som svarar för kontakten mellan det egna landets polisorgan och Interpol eller dess medlemmar. Själva samarbetet inom organisationen och dess medlemmar består huvudsakligen i utbyte av polisiära upplysningar, identifiering av misstänkta och efterlysta personer samt arrestering av personer, som är föremål för en judiciell myndighets beslut om frihetsberövande, oftast i samband med begäran om utlämning.

Interpols allmänna uppgifter är enligt stadgarna att inom ramen för de olika medlemsstaternas lagstiftning och i den anda som uttrycks i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna skapa största möjlighet för polismyndigheterna i olika länder att effektivt samordna det polisiära arbetet. Dock föreskrivs förbud för Interpol att agera i frågor av politisk, militär eller religiös natur samt i rasfrågor. Detta förbud har dock inte hindrat medlemsstaterna att år 1970 ena sig om ett handlingsprogram för att bekämpa flygplanskapningar samt bombattentat och bombhot mot flygtrafik, trots att sådana brott ofta har en politisk bakgrund. Vid 1972 års sammanträde gjorde generalförsamlingen vidare ett uttalande av innebörd att medlemsländerna, med hänsyn till att vissa yttringar av modern internationell brottslighet – såsom tagande av gisslan i syfte att genomföra någon form av utpressning -- har utvecklats till att utgöra ett allvarligt hot såväl mot personers liv och säkerhet som mot egendom, rekommenderas att vidtaga erforderliga åtgärder för att förebygga eller undertrycka dessa former av brottslighet samt att samarbeta härför inom ramen för Interpols stadgar.

5 Svensk lagstiftning av betydelse, m. m.

5.1 Utlänningslagstiftningen, m. m.

Den svenska utlänningslagstiftningen, vars huvudsakliga bestämmelser återfinns i utlänningslagen (1954:193) och utlänningskungörelsen (1969:136) brukar sägas fylla två huvudsyften. Den ger dels genom den s. k. generella utlänningskontrollen möjligheter att reglera invandringspolitiken, dels ock bestämmelser för att hindra inresa samt möjliggöra avlägsnande av sådana utlänningar, som med hänsyn till sina personliga förhållanden inte är önskvärda här i landet, den s. k. individuella utlänningskontrollen.

Den kontroll över utlänningar, som är nödvändig för utlänningslagstiftningens tillämpning, utövas under ledning av den centrala utlänningsmyndigheten. Denna myndighet är statens invandrarverk. Vid handläggning av olika ärenden kan — och i vissa fall skall — invandrarverket inhämta yttrande från en särskild nämnd, utlänningsnämnden. Denna nämnd består av tre ledamöter, varav en skall vara eller ha varit innehavare av domarämbete.

Hos invandrarverket finns register över samtliga icke-nordbor med tillstånd att vistas i landet. Det är inte fråga om ett belastningsregister, men för att möjliggöra att icke önskvärda personer uppmärksammas när verket handlägger ärenden finns s. k. spärrar i registret. Dessa spärrar är i huvudsak begärda av rikspolisstyrelsen, Interpol och olika sociala myndigheter. Registret innehåller bl. a. därför även uppgifter om personer, som kan antas komma att söka sig hit. I registret spärrade personer omfattar i första hand sådana, mot vilka svensk myndighet meddelat beslut om utvisning eller förvisning eller också förpassning med förbud att inom viss tid återvända hit. Dessutom antecknas motsvarande beslut som i vissa fall meddelats i annat nordiskt land. Nu angivna spärrade personer är upptagna i en särskild förteckning den s. k. U-boken, som bl. a. tjänar till ledning för polisen vid inresekontrollen. Andra spärrar utgörs av efterlysning från Interpol, t. ex. beträffande misstänkta presumtiva flygplanskapare. Vidare finns säkerhetsspärrar, som begärts av rikspolisstyrelsen, samt spärrar av personer, som är efterlysta i Polisunderrättelser. Sociala myndigheters önskemål att av olika skäl komma i kontakt med personer, vilkas uppehållsort är okänd, kan också föranleda spärr i registret.

I samtliga tillstånds- och avlägsnandeärenden som handläggs av invandrarverket sker kontroll genom slagning i registret.

Den generella utlänningskontrollen, som inte är tillämplig på med-

borgare i de nordiska länderna, upprätthålls genom bestämmelserna om krav på visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och bosättningsstillstånd för rätt att inresa och uppehålla sig i riket. Den som saknar föreskrivet tillstånd hindras att resa in i landet genom avvisning och avlägsnas ur landet genom förpassning.

Huvudprincipen är att utlänning, som regelmässigt alltid måste vara försedd med pass eller annan såsom pass godkänd legitimationshandling, icke får resa in eller uppehålla sig i riket utan särskilt tillstånd (7 § utlänningslagen). Sådant tillstånd utgörs av visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd.

Visering (8 § utlänningslagen, 25–31 §§ utlänningskungörelsen) innebär tillstånd att resa in i riket och vistas här viss tid, dock högst tre månader. Omfattande undantag från viseringsplikten föreligger redan bl. a. genom att Sverige ingått viseringsfrihetsavtal med ett antal länder. Viseringstväng gäller numera främst för medborgare i östeuropeiska, asiatiska och afrikanska stater. Med vissa länder från dessa områden har dock Sverige ingått viseringsfrihetsavtal. Av de östeuropeiska länderna gäller detta Bulgarien, Jugoslavien och Rumänien, av de afrikanska staterna Algeriet, Marocko och Tunisien. I Mellersta Östern är det endast Israel, som har viseringsfrihetsavtal med Sverige.

I anslutning till den nordiska passkontrollöverenskommelsen (se nedan under 7) har de nordiska länderna utarbetat ett standardavtal, avsett att ligga till grund för de viseringsfrihetsavtal som något av länderna träffar med icke-nordisk stat. Innebörden i detta avtal är att viseringsfrihet skall gälla för vistelse i upp till tre månader, att medborgare i fördragsslutande stat i övrigt är underkastad inreselandets övriga bestämmelser för vistelse där, att fördragsslutande lands regering har rätt att – av hänsyn till allmän ordning (*ordre public*) – temporärt suspendera avtalet helt eller delvis, samt att avtalet kan sägas upp med en uppsägningstid av en månad. De avtal, som Sverige har ingått med bl. a. de nyssnämnda östeuropeiska staterna, ansluter i huvudsak till standardavtalet.

Beslut om visering meddelas av invandrarverket. Visering kan dock även meddelas av utrikesministern eller – efter delegation – av svensk utlandsrepresentation. Beskickning eller konsulat, som utfärdat visering, skall alltid underrätta invandrarverket härom. När sådan underrättelse kommer in sker kontroll i registret och verket kan då finna att personen är spärrad. Har utlänningen ännu inte rest in i landet kan viseringen i sådant fall återkallas.

Uppehållstillstånd (9 § utlänningslagen, 32–41 §§ utlänningskungörelsen) erfordras för utlänning, som önskar vistas i Sverige mer än tre månader eller under längre tid än den för vilken han fått visering. Tillståndet ges för viss tid, högst fem år. För att ett uppehållstillstånd även skall medföra rätt för viseringspliktig utlänning att resa in i landet fordras att detta särskilt anges. Uppehållstillstånd kan begränsas till att gälla endast för visst område i landet samt kan även i övrigt kombineras med föreskrifter. Tillståndet kan också förenas med ett s. k. utresebeslut, vilket innebär en skyldighet för utlänningen att lämna landet senast vid

den tidpunkt då tillståndstiden går ut. Uppehållstillstånd kan som regel inte återkallas.

Bosättningstillstånd (10 § utlänningslagen, 55--58 §§ utlänningskungörelsen) medför rätt för utlänning att inresa och uppehålla sig i landet. Förutsättningen för att få bosättningstillstånd är bl. a. att utlänningen är fast bosatt här. Detta har i praxis ansetts vara fallet när han är bosatt här sedan två år. Tillståndet är inte tidsbegränsat. Det kan återkallas om utlänningsens bosättning här upphör.

Utlänning, som önskar ta arbetsanställning skall i princip ha *arbetstillstånd* (15 - 17 §§ utlänningslagen, 42--54 §§ utlänningskungörelsen) när han reser in. Tillståndet är tidsbegränsat, oftast i samma omfattning som meddelat uppehållstillstånd, och får avse visst slag av arbete. Tillståndet kan återkallas. Arbetstillstånd är inte erforderligt för den som har bosättningstillstånd.

Beslut om uppehållstillstånd, bosättningstillstånd eller arbetstillstånd meddelas i regel av invandrarverket. Beslutet föregås regelmässigt av en utredning av polismyndighet, som därvid hör utlänningen. Denna utredning sker i enlighet med föreskrifter, som meddelats av invandrarverket efter samråd med rikspolisstyrelsen. Rätten att besluta om uppehålls- eller arbetstillstånd kan även delegeras till polismyndighet. I praktiken har dock polismyndighet endast befogenhet att fatta beslut om förlängning av sådana tillstånd.

Det kan här påpekas att den polisutredning som sker i de fall en utlänning efter inresan begär uppehålls- eller arbetstillstånd ofta är ofullständig eller på annat sätt bristfällig. Enligt invandrarverket gäller detta särskilt i ärenden, där utlänning åberopar politiska skäl för att få uppehålla sig här i landet. Trovärdigheten av utlänningsens uppgifter är ofta av avgörande betydelse för invandrarverkets ställningstagande och de ofullständiga utredningarna föranleder många gånger verket att begära kompletterande utredning. Inte sällan får utlänningen själv kallas till verket för att lämna kompletterande upplysningar. Dessa omständigheter fördröjer handläggningen och har gjort förfarandet tungrott. Utredningens brister torde främst bero på att den lokala polisen saknar kompetent personal för dessa utredningar och på svårigheterna att i de mindre orterna anskaffa godtagbara tolkar. För att råda bot på dessa brister och uppnå ett snidigare förfarande utarbetas f. n. inom invandrarverket förslag till nya utredningsanvisningar. Dessa anvisningar skall gå ut på att i regel endast en utredning skall göras och inte som f. n. både en grundutredning och — om tillståndsansökan avslås — en s. k. förpassningsutredning. För att uppnå detta skall utlänningen vid sin ankomst till landet upplysas om att han bör redan då anföra alla de skäl han kan vilja åberopa, även sådana av politisk natur, för att få resa in i och vistas i landet. Om tillståndsprövningen resulterar i avslag och utlänningen inte självant lämnar landet, bör — till skillnad mot vad som gäller f. n. — någon ytterligare utredning regelmässigt inte göras innan avlägsnandefrågan prövas. Verket har vidare föreslagit rikspolisstyrelsen att särskilda utredningscentraler inrättas på vissa större orter, dit utredningar angåen-

de politiskt flyktlingskap skall kunna koncentreras.

Beslut om avslag på ansökan om visering kan inte *överklagas*. Detsamma gäller beslut i ärende om uppehållstillstånd, såvida icke beviljat tillstånd förenats med ett utresebeslut. Innan sådant beslut meddelas skall invandrarverket alltid höra utlänningsnämnden. Beslutet kan överklagas hos Kungl. Maj:t endast om nämnden eller ledamot av nämnden anfört en mot verkets beslut avvikande mening.

Utlänning, som söker resa in i riket utan att inneha erforderliga handlingar och tillstånd, kan såsom framgår nedan avvisas (18 § utlänningslagen). Uppehåller sig utlänningen redan i riket kan han under motsvarande förutsättningar *förpassas* (22 § utlänningslagen). Beslut om förpassning meddelas av invandrarverket i regel efter utlänningsnämndens hörande. Om särskilda skäl föreligger kan förpassningsbeslut förbindas med ett förbud för utlänningen att under viss tid återvända hit.

Den individuella utlänningskontrollen regleras huvudsakligen genom bestämmelserna om avvisning, utvisning och förvisning.

Avvisning kan, som nyss nämnts, användas mot den utlänning som vid inresa inte uppfyller de formella kraven på innehav av – förutom pass eller motsvarande dokument – visering eller annat inresetillstånd. Inom ramen för den individuella kontrollen kan enligt 19 § utlänningslagen utlänning avvisas 1) om han kan antagas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i riket – eller, om han ämnar besöka Danmark, Finland, Island eller Norge, för sin vistelse där – samt för sin hemresa, 2) om han ämnar söka sitt uppehälle här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge och det skäligen kan antagas att han icke kommer att ärligen försörja sig, 3) om han, enligt vad känt är, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnadssätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel, 4) om han tidigare inom eller utom riket blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge fortsätta brottslig verksamhet, 5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att här i riket eller i Danmark, Finland, Island eller Norge bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet, eller 6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse meddelats därom med anledning av resolution, som antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd. Utlänning kan också, på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i annat nordiskt land, avvisas i annat fall om det kan antagas att han eljest begär sig till det landet. Denna avvisningsregel grundas på Sveriges åtagande i den nordiska passkontrollöverenskommelsen (se härom avsnitt 7).

Avvisning som medel för den individuella kontrollen kan icke användas mot den som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd.

Avvisning sker vid ankomsten eller omedelbart därefter i praxis inom en vecka. Avvisning på grund av utlänningens personliga förhållanden kan dock ske upp till tre månader efter inresan.

Beslut om avvísning meddelas av polismyndighet. Föreligger skäl till avvísning men påstår utlännningen att s. k. politiskt verkställighetshinder föreligger (se härom s. 23 nedan) skall ärendet, om påståendet inte är uppenbart oriktligt, underställas invandrarverket, som, efter hörande av utlänningsnämnden, fattar beslut.

Utvísning av utlännning kan enligt 29 § utlänningslagen ske 1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller eljest underlåter att efter förmåga söka ärligen försörja sig, 2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk eller narkotikamissbruk och finnes i följd därav vara farlig för annans personliga säkerhet eller föra ett grovt störande levnadssätt, 3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrager sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person, eller 4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utom riket genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, varför utlännning må ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart dömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att här i riket fortsätta brottslig verksamhet. Vid bedömande om utlännning bör utvisas enligt dessa grunder skall hänsyn tas till utlänningsens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlännning, som innehar bosättningsstillstånd eller som sedan minst fem år tillbaka är bosatt i riket, får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl.

Beslut om utvisning meddelas av länsrätt (30 § utlänningslagen). Påstår utlännningen att han är politisk flykting kan detta påståendes riktighet inte prövas av länsrätten. Det är endast i samband med verkställigheten av utvisningsbeslut som sådant påstående kan beaktas (58 § andra stycket utlänningslagen). Utvisningsbeslut skall förenas med återreseförbud, vilket kan begränsas till viss tid.

En särskild grund för utvisning — s. k. politisk utvisning — finns angiven i 34 § utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse kan Kungl. Maj:t utvisa utlännning och förbjuda honom att återvända till Sverige om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest är i statens intresse. Om prövningen inte leder till utvisning kan Kungl. Maj:t stället föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningsens fortsatta vistelse i landet.

Har utlännning begått brott, vilket kan medföra fängelse i mer än ett år, och kan det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter befaras att han kommer att här i landet fortsätta sin brottsliga verksamhet eller föranleder brottet eljest att han inte bör få stanna kvar, kan domstolen besluta att utlännningen skall *förvisas* (26 § utlänningslagen). Detsamma gäller om utlännningen tidigare för sådant brott dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn och den påföljden undanröjs.

Förhör (muntlig förhandling) skall i ärende om utvisning hållas med utlännningen om han begär det (31 § utlänningslagen). Detsamma gäller i vissa fall vid prövning av verkställighet på grund av förpassningsbeslut (58 § tredje stycket utlänningslagen). I ärende om s. k. politisk utvisning

skall förhör alltid hållas.

Verkställighet av beslut ankommer beträffande avvísning på polismyndighet och beträffande förpassning, utvisning och förvisning på länsstyrelse (58 § första stycket utlänningslagen). Generellt gäller att utlänningen skall befordras, vid avvísning till det land varifrån han ankommit hit, och vid övriga avlägsnanden till sitt hemland eller, om detta ej kan utrönas, till det land varifrån han ankommit hit. Påstår utlänningen vid verkställigheten att det föreligger s. k. politiskt verkställighetshinder (se nedan s. 23) och är påståendet inte uppenbart oriktigt skall ärendet underställas invandrarverket (58 § andra stycket utlänningslagen). Utlänningsnämnden skall därvid höras. Underställning skall emellertid inte ske om påståendet om politiskt verkställighetshinder enligt det beslut som skall verkställas redan prövats.

I de fall beslut om avlägsnande ur riket inte kan verkställas eller om det eljest, vare sig beslutet verkställts eller inte, föreligger skäl att beslutet inte längre skall gälla, kan Kungl. Maj:t genom *återbrytning* upphäva beslutet (51 § utlänningslagen). I samband därmed meddelar Kungl. Maj:t de föreskrifter för utlänningsens vistelse i riket, som kan vara påkallade.

Återbrytning av beslut om avvísning eller förpassning, som inte verkställts, kan också, om särskilda skäl föreligger, ske av invandrarverket om inte beslutet meddelats av Kungl. Maj:t. Några föreskrifter kan emellertid inte meddelas i dessa fall.

Utlänningslagstiftningens regler om *politisk asyl* bygger på de internationella överenskommelser som träffats i denna fråga. Här om kan följande sägas.

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna av år 1948 innehåller i artikel 14 en bestämmelse om envars rätt att i annat land begära att åtnjuta asyl på grund av förföljelse. Denna rätt skall dock inte kunna åberopas vid laga åtgärder (prosecution), som är reellt grundade på icke-politiska brott eller på handlingar, vilka strider mot FN:s ändamål och grundsatser. Deklarationen är ej juridiskt bindande men anses vara starkt moraliskt förpliktande för alla världens stater.

I Genève antogs 1951 konventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Med "flykting" skall enligt artikel 1 förstås dels den som bl. a. enligt tidigare överenskommelse och konventioner blivit att anse som flykting, dels ock "den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, i vilket han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit". Genom protokoll 1967 angående flyktingars rättsliga ställning slopades tidsangivelsen "1 januari 1951" som en förutsättning för bestämmandet av begreppet flykting.

Beträffande utvisning av flyktingar är konventionens huvudprincip att flykting, som lovligen uppehåller sig inom fördragsslutande stats område, inte får utvisas "annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen". Vidare föreskrivs att fördragsslutande stat inte på något sätt får avvisa eller utvisa flykting till gränsen mot område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Detta gäller dock ej flykting, "vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land".

Enligt 2 § utlänningslagen skall såsom politisk flykting anses den utlännings som i sitt hemland riskerar att bli utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsätts för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet eller också att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

För avlägsnande av politisk flykting gäller enligt 53 § utlänningslagen att han inte får befordras till land, där han löper risk att utsättas för politisk förföljelse, eller till land, där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land där han löper sådan risk (s. k. *politiskt verkställighets-hinder*). Bestämmelsen är dock inte helt undantagslös. Om utlännings genom synnerligen grov brottslighet ådagalagt att hans kvarblivande skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, och den förföljelse som hotar honom inte innebär fara för hans liv och ej heller eljest är av särskilt svår beskaffenhet får han utvisas även till land där han riskerar politisk förföljelse (54 § utlänningslagen).

Uppkommer fråga om avvisning, förpassning eller utvisning, verkställighet av sådant beslut eller verkställighet av förvisning, kan den myndighet, som handlägger ärendet förordna att utlännings skall tas i *förvar* eller ställas under uppsikt (35 § utlänningslagen). Sådant förordnande kan också, när Kungl. Maj:t handlägger ärendet meddelas av invandrarverket eller länsstyrelse. När invandrarverket handlägger ärende, kan förordnande även meddelas av länsstyrelse. Om det föreligger risk att utlännings avviker kan beslut om förvarstagande också meddelas av polismyndighet. Åtgärd som vidtagits av annan än den handläggande myndigheten skall omedelbart anmälas till denna myndighet.

Över polismyndighets beslut om avvisning och länsrätts beslut om utvisning kan utlännings anför *besvär*, beträffande avvisning hos invandrarverket och beträffande utvisning till kammarrätt. Kammarrätts beslut kan överklagas till regeringsrätten. Klagan över domstols beslut om förvisning föres enligt rättegångsbalkens bestämmelser om fullföljd av talan i brottmål.

Vid prövning av anförda besvär över avvisning skall invandrarverket inhämta yttrande från utlänningsnämnden. Över invandrarverkets beslut

om avvisning eller förpassning kan besvär anföras endast om utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter anfört avvikande mening. Detsamma gäller beträffande möjligheten att klaga över invandrarverkets beslut i verkställighetsärenden. I sådana ärenden kan också besvär anföras om verket — såsom är möjligt i brådskande fall — fattat beslut utan utlänningsnämndens hörande.

Besvär över invandrarverkets nu nämnda beslut förs hos Kungl. Maj:t.

Slutligen kan nämnas att, om man finner skäl härtill föreligga, verket kan överlämna ett ärende till Kungl. Maj:t för avgörande. I sådant fall skall dock verket avge ett eget utlåtande.

Slutligen skall i detta avsnitt om svensk lagstiftning beröras lagen (1950:382) om *svenskt medborgarskap*. Enligt 6 § kan utlänning efter ansökan erhålla svenskt medborgarskap (naturaliseras). Föreläggningarna är att han fyllt arton år, att han sedan sju år har hemvist här i riket, att han fört en hederlig vandel, samt att han har möjlighet att försörja sig och sin familj. I vissa fall kan, om särskilda skäl föreligger, undantag medges från något av dessa villkor. För nordiska medborgare gäller en generell dispens som i praxis innebär att kvalifikationstiden är tre år.

Beslut om medborgarskap meddelas av invandrarverket. Ansökan skall ges in till polismyndigheten i den ort där sökanden är kyrkoskriven. Bor sökanden i utlandet görs ansökan hos svensk ambassad eller svenskt konsulat. Den mottagande myndigheten skall göra den utredning som behövs för ärendets prövning. Sökande som är bosatt i Sverige kallas till polisen för förhör enligt utfärdade anvisningar. Förhöret skall omfatta sökandens levnadsförhållanden (exempelvis utbildning och yrke i Sverige och i hemlandet, nuvarande sysselsättning, sättet för invandringen), närmast anhöriga i Sverige, längre vistelser utanför Sverige efter hitkomsten, ekonomiska förhållanden och anställningsförhållanden. Vidare rekviderar polisen utdrag ur rikspolisregistraturet. Utredningen jämte ansökningen överlämnas av polisen till invandrarverket för avgörande. Innan verket beslutar i ärendet görs den kompletterande utredning som kan vara erforderlig. Bl. a. rekvideras nytt personbevis och nytt utdrag av rikspolisregistraturet. Dessutom tillfrågar verket rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning om man finner det önskvärt att styrelsen yttrar sig i ärendet. Anser säkerhetsavdelningen detta remitterar verket ansökningen till styrelsen. Personbevis, utdrag ur rikspolisregistraturet och rikspolis-kontrollen får i princip inte vara äldre än två månader när invandrarverket beslutar i ärendet. Någon ytterligare kontroll av sökanden sker inte från verkets sida.

5.2 Uttagning ur utländska flyktingläger

Varje år sedan 1950-talets början har Sverige mottagit ett antal flyktingar genom uttagning från utländska flyktingläger, i genomsnitt cirka 1 000 per år. Uttagningens omfattning bestäms varje gång av regeringen efter framställning av FN:s flyktingkommissarie. Arbetsmarknadsstyrelsen gör uttagningen i samarbete med socialstyrelsen och statens invandrarverk

genom utsändande av en delegation till respektive flyktingläger. De läger från vilka Sverige främst uttager flyktingar för invandring hit ligger i Italien och Österrike.

De personer, som i egenskap av flyktingar vistas i lägren, har vid uttagningen regelmässigt fått sitt flyktingskap fastställt av myndighet i det land lägret finns. Fastän representant för FN:s flyktingkommissariat oftast tar del i sådan myndighets verksamhet synes enhetliga grunder för fastställande av flyktingskap saknas. Detta gäller inte bara frågan om någon är att anse som flykting enligt 1951 års flyktingkonvention utan även -- och kanske främst -- frågan om någon, som i och för sig inte formellt kan anses som flykting enligt konventionen, ändå skall anses som jämställd med sådan flykting. Det ankommer emellertid alltid på varje enskilt land att själv bestämma huruvida flyktingskap föreligger eller ej.

Varje flykting, som förklarat sig vilja komma till Sverige, intervjuas av delegationen, ofta med tolkbiträde av en annan flykting. Delegationen har tillgång till lägrets handlingar om respektive flykting, men några närmare upplysningar -- utöver hans egna -- om hans tidigare förhållanden föreligger sällan. De handlingar och den övriga utredning som legat till grund för fastställande av flyktingskapet är regelmässigt inte tillgängliga för delegationen. Beträffande tidigare kriminalitet kan utdrag ur kriminalregister erhållas endast från det land där uttagningen sker. Det händer inte sällan att flyktingen själv uppger sig ha begått brott i sitt hemland, men oftast påstår han att brottsligheten är politiskt betingad. Att närmare undersöka sådana uppgifters riktighet går i regel inte. På grundval av det material, som delegationen sålunda får fram, och efter kontroll i invandrarverkets register beslutar delegationen om flyktingen skall godkännas för invandring i Sverige. Av avgörande betydelse torde i de flesta fallen vara om flyktingens personliga förhållanden kan föranleda avvísning eller utvisning. Flykting, som accepteras för invandring, registreras och erhåller vid behov visering genom vederbörande ambassad. Som förutsättning gäller därvid att han innehar pass eller annat giltigt resedokument. Flykting, som inte accepteras, spärras i invandrarverkets register.

5.3 Strafflagstiftningen

Brottsbalken innehåller åtskilliga straffbestämmelser av betydelse för bekämpandet av politiska våldsdåd.

Bland dessa bestämmelser kan först nämnas den om *mord* (3 kap. 1 §). Straffsatsen vid detta brott är fängelse i tio år eller på livstid. För *grov misshandel* (3 kap. 6 §) är straffsatsen fängelse lägst ett och högst tio år.

Straffbestämmelser om brott mot frihet och frid (4 kap.) kan också aktualiseras i samband med politiska våldsdåd. För *människorov* (1 §) dömes till fängelse på viss tid lägst fyra och högst tio år, eller på livstid, bl. a. om någon bemäktigar sig samt bortför eller inspärrar annan person med uppsåt att skada honom till liv eller hälsa eller att öva utpressning.

För *olaga frihetsberövande* (2 §) dömes till fängelse, lägst ett och högst tio år, om någon berövar annan friheten utan att gärningen är att bedöma som människorov. Om någon lyfter vapen mot annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom dömes han för *olaga hot* (5 §) till böter eller fängelse i högst två år.

Även bestämmelserna om *rån* kan bli tillämpliga. För *rån* (8 kap. 5 §) skall den dömas som med våld på person eller hot som innebär trängande fara tvingar annan till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvungne eller någon i vars ställe denne är. Straffsatsen är fängelse lägst ett och högst sex år. Vid *grovt rån* (8 kap. 6 §) är straffsatsen fängelse, lägst fyra och högst tio år. För *utpressning* (9 kap. 4 §) skall, om brottet inte är att anse som rån eller grovt rån, den dömas som medelst olaga tvång förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den tvungne eller någon i vars ställe denne är. Straffsatsen för grovt sådant brott är fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Av betydelse i förvarande sammanhang är också vissa straffbestämmelser om allmänfarliga brott (13 kap.). För *sabotage* (4 §) skall bl. a. den dömas som genom skadegörelse eller annan åtgärd allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln. Straffet är fängelse i högst fyra år. För *grovt sabotage* (5 §) skall dömas till fängelse på viss tid, lägst två och högst tio år, eller på livstid. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas bl. a. om därigenom har framkallats fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydenhet. För *kapning av luftfartyg* (5 a §) dömes den som ombord på luftfartyg medelst olaga tvång bemäktigar sig fartyget eller ingriper i dess manövrering till fängelse i högst fyra år. Är brottet grovt skall dömas till fängelse i lägst ett och högst tio år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas bl. a. om därigenom framkallats fara för flera människoliv. Straffbestämmelsen om kapning av luftfartyg infördes år 1971 i samband med Sveriges tillträde till 1970 års Haagkonvention för bekämpande av olaga besittningstagande av luftfartyg (se avsnitt 4 ovan).

Försök, förberedelse och stämpling är straffbelagt vid samtliga ovan nämnda brott utom olaga hot.

I vapenförordningen (1949:340) och förordningen (1949:341) om explosiva varor finns straffbestämmelser om *olaga innehav av skjutvapen eller explosiva varor*. Straffet för sådana brott skärptes år 1971. För normalfallen av brottet är straffet fängelse i högst två år. I några fall kan dömas till böter. Bakgrunden till skärpningen var bl. a. de terroristiska våldsdåd som under våren 1971 utspelades bl. a. på de jugoslaviska representationerna i Göteborg och Stockholm. I lagstiftningsärendet (prop. 1971:109) (s. 91) anförde föredragande departementschefen att straffskärpningen syftade till att förstärka de rättsvårdande organens resurser i kampen mot terrordåd och andra våldsbrott vid vilka skjutvapen kommer till användning. Departementschefen förutsatte att polis- och åklagarmyndigheterna, med den nya syn på olaga innehav av vapen

eller där sådant gods som eftersöks brukar uppköpas eller mottas som pant (3 §). Förordnande om husrannsakan meddelas av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (4 §). Polisman får dock i vissa fall utan särskilt förordnande företa husrannsakan, bl. a. då fara är i dröjsmål (5 §). Vid husrannsakan får inte olägenhet eller skada orsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt. Om det är nödvändigt får rum eller förvaringsställe öppnas med våld. Har så skett skall det efter förrättningen åter tillslutas (6 §). Såvitt möjligt skall vittne närvara vid husrannsakan (7 §). Över husrannsakan skall föras protokoll utvisande ändamålet med förrättningen och vad som därvid förekommit. Den hos vilken husrannsakan förekommit har rätt att på begäran få bevis därom, innehållande även uppgift om det brott misstanken avser (9 §). För ändamål som anges i 1 eller 2 § får undersökningsledaren, åklagaren eller polisman företa undersökning på annat ställe än hus, rum eller slutet förvaringsställe, även om det inte är tillgängligt för allmänheten (10 §).

Förekommer anledning att brott förövats, på vilket kan följa fängelse, får kroppsvisitation företas för eftersökande av föremål som är underkastat beslag eller eljest för att utröna omständighet som kan äga betydelse för utredningen om brottet. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras endast om synnerlig anledning förekommer att därigenom föremål som är underkastat beslag skall anträffas eller annan utredning vinnas om brottet (11 §). Beträffande kroppsvisitation gäller i tillämpliga delar bl. a. vad som i 4 och 9 §§ är bestämt om husrannsakan. Skyldighet att föra protokoll över förrättningen och att meddela bevis därom gäller även vid kroppsvisitation. Visitation som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus och i slutet rum. Såvitt möjligt skall ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Kroppsvisitation av kvinna får inte verkställas eller bevitnas av annan än kvinna eller läkare (13 §).

Kontroll av post- och telegrafförsändelse m. m. (27 kap.)

Skriftlig handling, som skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara någon avhänd genom brott eller på grund av brott förverkat får tas i beslag (1 §). Skriftligt meddelande mellan den misstänkte och någon honom närstående eller mellan närstående inbördes får dock tas i beslag hos den misstänkte eller närstående endast om för brottet är stadgat lägst fängelse i två år (2 §).

Brev, telegram eller annan försändelse som finns i post- eller televerkets vård, får tas i beslag endast om för brottet är stadgat fängelse i ett år eller däröver samt försändelsen hos mottagaren skulle vara underkastad beslag (3 §). Den som med laga rätt verkställer husrannsakan eller kroppsvisitation får lägga beslag på skriftlig handling som därvid påträffas (4 §). Skriftlig handling, som eljest påträffas, får efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren tas i beslag. Är fara i dröjsmål får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, dock inte i fråga om försändelse i post- eller telegrafverkets vård.

Är anledning att försändelse som får tas i beslag, skall inkomma till post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befördringsanstalt, kan rätten förordna, att försändelsen, när den inkommer, skall kvarhållas, till dess frågan om beslag blivit avgjord (9 §). Förordnande skall meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag, då förordnandet delgavs anstaltens föreståndare. I förordnandet skall intagas underrättelse, att meddelande om åtgärden inte får utan tillstånd av undersökningsledaren eller åklagaren lämnas avsändaren, mottagaren eller annan. När försändelse kvarhållits på grund av förordnande, skall föreståndaren utan dröjsmål göra anmälan hos den som begärt förordnandet. Denne har att omedelbart pröva, om försändelsen skall tas i beslag (9 §). Tas försändelsen i beslag, skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren och, om avsändaren är känd, även denne underrättas.

Post- eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling som tas i beslag — vare sig i samband med husrannsakan, kroppsvisitation eller i övrigt — får, med visst undantag, inte undersökas närmare av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren (12 § och 28 kap. 8 §). Detsamma gäller öppnande av brev eller annan sluten handling (27 kap. 12 §). Handlingen skall undersökas snarast möjligt. Kan innehållet i post- eller telegrafförsändelse i sin helhet eller till någon del utan men för utredningen meddelas mottagaren, skall avskrift eller utdrag av handlingen tillställas honom ofördröjligen.

Telefonavlyssning (27 kap.)

Enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken får avhörande av telefonsamtal medges endast när någon kan skäligen misstänkas för brott, för vilket inte är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Sådant tillstånd får meddelas endast av rätten på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Som förutsättning gäller att åtgärden skall vara av synnerlig betydelse för utredningen. Beslutet får avse samtal till och från telefonapparat, som innehas av den misstänkte eller kan antas komma att begagnas av honom. Tillståndet skall meddelas att gälla viss tid, högst en vecka, från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Beträffande granskning av uppteckning som gjorts när samtal avlyssnats skall vad som föreskrivs i 27 kap. 12 § om undersökning och granskning av enskild handling äga tillämpning. Hänvisningen innebär bl. a. att uppteckningen inte får — med undantag för visst fall — undersökas närmare av annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Av 27 kap. 16 § följer slutligen att, i den mån uppteckningen innehåller något som inte är av betydelse för utredningen, den skall förstöras omedelbart efter granskningen.

5.4.2 Vissa andra lagar

Rörande användande av telefonavlyssning vid förundersökning av begång-
et brott finns utöver rättegångsbalkens bestämmelser vissa särskilda

lagregler.

Sålunda skall enligt *lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning ang. grovt narkotikabrott m. m.* bestämmelserna i 27 kap. 16 § rättegångsbalken äga motsvarande tillämpning vid sådan förundersökning, trots att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Giltighetstiden för tillstånd får dock bestämmas till högst en månad från den dag, då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Lagen är tidsbegränsad. Dess giltighetstid har successivt förlängts, senast för tiden t. o. m. den 30 juni 1973 (SFS 1972:195).

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål är tillämplig endast när fråga är om vissa brott mot rikets säkerhet m. m. Bestämmelserna i 5 § om telefonkontroll bygger på rättegångsbalkens bestämmelser i ämnet men går avsevärt längre än dessa. I paragrafens första stycke föreskrivs att tillstånd enligt 27 kap. 16 § rättegångsbalken kan meddelas trots att för brottet är stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Enligt andra stycket kan rätten meddela tillstånd till att telefonsamtal inställs eller fördröjs, till att telefonapparat avstängs för samtal och till att uppgift lämnas om samtal, som expedierats eller beställts till eller från telefonapparat. Giltighetstiden för tillstånd till nu nämnda åtgärder kan bestämmas till högst en månad. Lagen är tidsbegränsad. Dess giltighetstid har successivt förlängts, senast för tiden t. o. m. den 30 juni 1974 (SFS 1972:234).

5.5 Vissa regler om tvångsmedel av utomprocessuell karaktär

Enligt *varusmuggningslagen (1960:418)* kan i vissa fall företas kroppsvisitation även utan att konkret misstanke om brott föreligger. Finner sålunda chef för tull-, kust- eller gränsbevakning skärpning av tullkontrollen av persontrafiken till eller från utlandet med viss lägenhet eller för viss tidrymd på någon plats oundgängligen nödvändig får efter bevakningschefens förordnande kroppsvisitation verkställas å envar, som ankommer eller avreser från platsen. Sådant förordnande skall ofördröjligen underställas generaltullstyrelsens prövning men går likväl genast i verkställighet.

I detta sammanhang bör också nämnas att tulltjänsteman enligt 22 § tullstadgan (1927:391) får förrätta nödig visitation av resgods.

Enligt *lag (1970:926), om särskild kontroll på flygplats* kan sådan kontroll äga rum till förekommande av s. k. flygplanskapning och liknande brott som utgör allvarlig fara för luftfartens säkerhet. Förordnande om särskild kontroll meddelas av rikspolisstyrelsen efter samråd med luftfartsverket och skall avse viss tid, högst tre månader för varje gång. Är fara i dröjsmål får polismyndighet förordna om särskild kontroll. Vid kontrollen skall vapen och liknande föremål eftersökas. Polisman får undersöka resgods m. m. inom flygplatsens område samt kroppsvisitera resande och andra som uppehåller sig på flygplatsen. Kontrollen får äga rum i förebyggande syfte utan att några konkreta misstankar om brott föreligger. Kroppsvisitation av kvinna får verkställas

eller bevittnas endast av kvinna om ej undersökningen sker genom elektrisk metalldetektor.

Bakgrunden till lagen om särskild kontroll på flygplats var de allt vanligare flygplanskapningarna. I den prop. (1970:204) som låg till grund för lagstiftningen anförde (s. 10) föredragande departementschefen att flygplanskapningarna otvivelaktigt utgjorde ett mycket allvarligt problem för den internationella luftfarten. Redan kapningar vars ändamål blott är att möjliggöra flykt från ett land till ett annat innebar i allmänhet stora risker för passagerare och besättning i luftfartyg. Riskerna fick anses ha ökat väsentligt på senare tid sedan en del politiska grupper börjat utnyttja flygplanskapning som ett politiskt påtryckningsmedel. Den sålunda antydda internationella situationen var enligt departementschefens mening ägnad att väcka oro för den lufttrafik som har anknytning till Sverige. Det var därför angeläget att så effektiva åtgärder som möjligt vidtogs i Sverige för att hindra kapning och liknande brott.

För att samordna planläggningen av säkerhetsarbetet vid främst våra större flygplatser har särskilda *säkerhetskommittéer* inrättats. Centralt finns en rikskommitté med representanter från rikspolisstyrelsen, luftfartsverket, generalpost- och generaltullstyrelserna. Vid Arlanda, Torslanda och Bulltofta flygplatser finns lokala kommittéer med motsvarande representation. För närvarande planeras kommittéer vid ett tiotal andra flygplatser. Flygbolagsrepresentanter ingår som experter i både riks- och lokalkommittéerna.

I detta sammanhang kan nämnas att rikspolisstyrelsen och luftfartsverket i skrivelse till Kungl. Maj:t den 12 oktober 1972 hemställt om inrättande av en särskild flygplatspolis på de svenska internationella flygplatserna. Vidare har dessa myndigheter under hösten 1972 tagit initiativ till nordiska överläggningar för att söka åstadkomma gemensamma åtgärder för att öka säkerheten och kontrollmöjligheterna på de nordiska flygplatserna.

5.6 Kriminalpolitiska åtgärder

Inom ramen för kommissionens uppdrag har aktualiserats frågor om den kriminalpolitiska behandlingen av vissa kategorier lagöverträdare som undergår frihetsberövande påföljd. De frågor som avses gäller placering i öppen anstalt, permissioner och villkorlig frigivning.

Regler om *placering i slutet eller öppen anstalt* finns i 42, 53 och 57 §§ lagen (1964:541) om behandling i fängvårdsanstalt (behandlingslagen). Bestämmelserna innebär att placeringen skall ske på grundval av en differentierad bedömning med hänsyn till såväl påföljdens art som den intagnes personliga förhållanden.

Bestämmelser om *korttidspermission* finns i 36 § behandlingslagen. Där föreskrivs att, om fara för missbruk inte kan anses föreligga, intagen kan få tillstånd att besöka närstående som är svårt sjuk eller bevista närståendes begravning. Han kan också i annat fall, när det med hänsyn till anstaltstidens längd eller eljest finns starka skäl för det, få lämna

anstalten för viss kort tid.

Enligt kriminalvårdsstyrelsens vårdcirkulär (nr 2/1968 med senare ändringar) kan korttidspermission vara av två slag, nämligen *dels* regelbunden permission som vid längre anstaltstid kan som ett led i behandlingen komma i fråga med vissa tidsmellanrum, och *dels* särskild permission, som oavsett anstaltstidens längd kan förekomma om starka skäl för permission föreligger. För regelbunden permission gäller vissa kvalifikationstider.

I allmänhet beslutar kriminalvårdsdirektören eller, när det gäller korttidspermission, styresmannen vid anstalten i frågor om placering i sluten eller öppen anstalt eller om korttidspermission. Föreskrifter härom finns i tillämpningskungörelsen (1964:630) till behandlingslagen. Sedan den 1 juli 1972 (prop. 1972:67) ankommer det emellertid på kriminalvårdsstyrelsen att besluta i sådana frågor när det gäller personer som dömts till fängelse i lägst två år eller till internering med en minsta tid av två år eller däröver. I de fall kriminalvårdsstyrelsen finner lämpligt kan den dock överlämna frågan till prövning i den eljest föreskrivna ordningen.

Den som undergår frihetsberövande påföljd kan vidare under vissa förutsättningar beviljas *långtidspermission* (50, 55 och 60 §§ behandlingslagen). I fråga om den som undergår fängelse meddelas beslut härom i regel av den övervakningsnämnd till vars verksamhetsområde anstalten hör. När det gäller ungdomsfängelse och internering ankommer det i princip på ungdomsfängelsenämnden respektive interneringsnämnden att besluta i frågan. Delegering kan dock under vissa förutsättningar ske till övervakningsnämnd och till styresman vid anstalt.

Enligt 26 kap. 6 § brottsbalken får den som undergår fängelse på viss tid *villkorligt friges* sedan två tredjedelar av tiden eller, om särskilda skäl föreligger, halva tiden avtjänats. Frigivning får dock inte ske förrän verkställigheten pågått minst fyra månader.

Fråga om villkorlig frigivning av den som undergår fängelse i mer än ett år skall prövas av kriminalvårdsnämnden. I övriga fall prövas fråga om villkorlig frigivning av vederbörande övervakningsnämnd.

Den som för undergående av ungdomsfängelse eller internering är intagen i anstalt skall enligt 29 kap. 4 § och 30 kap. 5 § brottsbalken *överföras till vård utom anstalt* under de förutsättningar som närmare anges i dessa bestämmelser. Beslut härom meddelas av ungdomsfängelsenämnden respektive interneringsnämnden. Dessa nämnder kan dock uppdra åt den övervakningsnämnd, till vars verksamhetsområde anstalten hör, att närmare bestämma dag för övergången.

I den nyss omnämnda prop. 1972:67 med förslag till vissa åtgärder mot narkotikamissbruket m. m. drogs upp särskilda *riktlinjer för den kriminalpolitiska behandlingen* av vissa kategorier lagöverträdare som döms till långvariga frihetsstraff för brott av viss beskaffenhet. Närmast avsågs den organiserade yrkesmässiga kriminalitet, ofta av internationell karaktär, som på senare år vunnit insteg här i landet. Särskilt nämndes den grova illegala narkotikahandlingen och den verksamhet som bedrivs

av internationella bedragarligror. I propositionen framhölls att många av dessa kategorier lagöverträdare till skillnad från det övriga brottslingsklientelet inte är åtkomliga för en aktiv kriminalvård, baserad på sociala stödåtgärder m. m. Med hänsyn till deras bestämda attityd till fortsatt brottslig verksamhet bedömdes förutsättningarna för en positiv påverkan genom skilda kriminalvårdsåtgärder i dessa fall över huvud taget ytterst begränsade. Med hänsyn till rymningsfaran och risken för fortsatt brottslighet av speciellt samhällsfarlig natur framhölls som angeläget att ifrågavarande kategorier lagöverträdare inte beviljas permissioner eller får förmånen av vård i öppen anstalt i samma omfattning som tidigare. Vidare underströks det angelägna i att möjligheterna till villkorlig frigivning efter halva verkställighetstiden används med största återhållsamhet i fråga om dessa lagöverträdare. De angivna riktlinjerna godtogs av riksdagen.

6 Utlänningslagstiftning i vissa andra länder¹

Danmark, Finland och Norge

Huvudprinciperna för utlännings (icke nordbos) rätt till inresa och vistelse (pass, uppehållstillstånd m. m.) i respektive land är desamma som de svenska. Detsamma gäller möjligheterna att förena uppehållstillstånd med särskilda föreskrifter.

Genom den nordiska passkontrollöverenskommelsen (se nedan under 7) föreligger stor överensstämmelse mellan de nordiska ländernas regler om *avvisning*. Till skillnad mot den svenska utlänningslagen har emellertid såväl Danmark som Finland och Norge dessutom en allmänt hållen avvisningsgrund, varigenom utlämning kan avvisas om det anses påkallat med hänsyn till omständigheterna.

Även när det gäller bestämmelserna om *utvisning* är reglerna i stort sett likartade med de svenska. Danmark och Finland har emellertid också här en allmänt utformad grund för utvisning av ungefär samma innebörd som den allmänna avvisningsgrunden.

Beträffande *förvarstagande* skiljer sig reglerna från de svenska främst när det gäller möjligheten att klaga på ett sådant beslut. Danmark och Norge har bestämda fullföljdsregler till domstol medan Finland icke tillåter någon överprövning. Sverige har som bekant endast en begränsad överprövning om förvarstagandet överskrider en månad genom att ärendet då skall underställas Kungl. Maj:t.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Nordiska kommittén, som tillsatts efter Nordiska Rådets rekommendation, har i sitt betänkande "Utlänningspolitik och Utlänningslagstiftning i Norden" (16/1970) rekommenderat bl. a. att de allmänna grunderna för avvisning och utvisning slopas samt att besvärregler med överprövningsrätt för domstol införs beträffande förvarstagande.

I fråga om begreppet *politisk asyl* anger varken den danska eller finska lagtexten några närmare begränsningar av möjligheterna att avlägsna politiska flyktingar. Den norska Fremmedloven uttalar däremot — helt i överensstämmelse med den svenska utlänningslagens huvudregel — att den som skall avlägsnas ur landet får inte sändas till land där han kan frukta politisk förföljelse eller inte vara trygg mot att sändas till sådant land. Denna regel skall enligt Fremmedloven dock inte kunna åberopas av utlämning, som skäligen kan anses utgöra en fara för rikets säkerhet eller

¹ Upplysningar har inhämtats angående utlänningslagstiftningen i vissa andra länder, som hittills haft en ej obetydlig invandring. Det erhållna materialet har varit av skiftande omfattning, varför den följande redovisningen inte kan göra anspråk på att vara fullständig.

som genom lagakraftvunnen dom dömts för synnerligt (særlig) allvarligt brott och på grund härav utgör en samhällsfara.

Förbundsrepubliken Tyskland

Den västtyska utlänningslagen gäller för hela republiken, men tillämpningen ankommer först och främst på varje delstats egna myndigheter. Genom förbundsregeringens föreskrifter och årliga praxisdiskussioner mellan delstaterna och förbundsregeringen söker man dock tillse att en enhetlig tillämpning uppnås.

Utlänning, som vill resa in i och vistas i landet måste utöver pass i princip ha *uppehållstillstånd*, som utfärdas av respektive utlänningsmyndighet. Sådant tillstånd meddelas såvida inte utlänningsens närvaro inkräktar på landets intressen. Detta är som regel fallet när sådana omständigheter föreligger som kan medföra utvisning. Uppehållstillstånd kan när som helst *begäras* till viss tid och visst område samt förenas med *villkor och ålägganden*. Vissa utlänningsar är befriade från skyldighet att ha uppehållstillstånd. Beträffande sådan utlänningsar kan emellertid inrikesministern förordna om anmälningsskyldighet. Utlänning, som stadigvarande vistas i landet i minst 5 år och som anpassat sig till landets sociala och ekonomiska liv, kan erhålla ett utvidgat tillstånd, som motsvarar det svenska bosättningsstillståndet. Detta kan inte förenas med några inskränkningar eller villkor.

Utlännings rätt att bedriva *politisk verksamhet* kan inskränkas eller förbjudas om det erfordras till skydd mot störande av den allmänna ordningen eller säkerheten eller mot intrång i landets politiska åsiktsbildning eller andra betydande intressen för landet. Vidare är utlännings politiska verksamhet förbjuden om den strider mot folkrätten, om den hotar landets fria demokratiska grundordning, eller om den främjar sådana partier eller föreningar, vars verksamhet är oförenlig med den fria demokratiska grundordningens författningsprinciper.

Det skall här påpekas att utlänningsar åtnjuter inte – såsom är fallet i Sverige – rätt till församlingsfrihet och föreningsfrihet, rätt att bosätta sig var som helst eller rätt att välja yrke, arbetsplats och utbildningsort. I likhet med landets egna medborgare äger dock utlänningsar grundlagsenlig rätt till yttrandefrihet.

Utlänning skall *avvisas* om han tidigare utvisats och söker att åter resa in så länge utvisningsbeslutet gäller. I övrigt kan han avvisas på samma skäl som gäller för utvisning.

Utvisning kan ske av betydligt fler skäl än vad som generellt gäller i Sverige för både avvisning och utvisning. Så kan t.ex. brott mot föreskrifter, som meddelats i samband med uppehållstillstånd, föranleda utvisning. Bland de allmänna utvisningsgrunderna upptages också att utlänningsar utgör hot mot landets fria demokratiska grundordning eller dess säkerhet eller att utlänningsens närvaro eljest inkräktar på landets viktiga intressen. Utlänning med "bosättningsstillstånd" kan bara utvisas om skälen härför är särskilt tungt vägande.

Utvisning innebär förbud att åter inresa i landet. Detta förbud kan tidsbegränsas.

Utlänning, som varken har uppehållstillstånd eller är befriad från skyldighet att inneha sådant tillstånd, är skyldig att — i likhet med den som blivit utvisad — omedelbart lämna landet. Utlänning, vars uppehållstillstånd inskränkts till att avse del av landet, har motsvarande skyldighet beträffande resten av landet. Möjlighet finns dock att erhålla *anstånd* vilket i så fall kan förbindas med olika *villkor och föreskrifter*.

Utlänning, som inte frivilligt efterkommer skyldighet att lämna landet eller del därav, förpassas av myndigheterna.

Utlänning kan tagas i *förvar* i avbidan på att frågan om hans utvisning prövas samt verkställigheten eljest väsentligen skulle kunna försvåras. Maximitiden är sex veckor. Vidare kan utlänning tagas i förvar när verkställighet skall ske. Han kan då hållas omhändertagen upp till sex månader.

Utlänning som önskar erhålla ställning som *politisk flykting* har att omgående anmäla sig till behörig myndighet, varefter han regelmässigt överförs till ett uppsamlingsläger. Frågan om flyktingskapet prövas sedan av en särskild myndighet, vars beslut kan överklagas hos de ordinära förvaltningsdomstolarna.

I enlighet med 1951 års flyktingkonvention får utlänning icke avlägsnas till land, där hans liv eller frihet är hotad på grund av hans ras, religion, nationalitet, politiska uppfattning eller tillhörighet till viss social grupp. Undantag gäller dock den utlänning, som av tungt vägande skäl är att betrakta som en fara för säkerheten eller som utgör fara för allmänheten på grund av synnerligt grovt brott, för vilket han dömts genom lagakraftvunnen dom. Med "tungt vägande skäl" förstås — förutom spionage o. d. — även politisk terrorism.

Beslutande myndighet i utlänningsärenden är — såsom nämnts — i allmänhet varje delstats utlänningsmyndighet, som finns i varje förvaltningsdistrikt inom delstaten. Prövning av frågan om utlänning förverkat sin politiska asylrätt och således skall avlägsnas ur landet trots hot om politisk förföljelse tillkommer alltid förbundsrepublikens inrikesminister.

Storbritannien

Utlänning får inte utan *tillstånd* resa in i eller lämna landet. Tillstånd lämnas av en särskild tjänsteman (immigration officer).

Inresetillstånd skall — om inte vederbörande departementschef bestämmer annat — vägras, dvs. *avvisning* skall ske, på ungefär samma grunder som i Sverige kan föranleda avvisning, dvs. oförmåga att försörja sig, tidigare brottslighet etc.

Inresetillstånd kan förenas med olika *villkor*, som tjänstemannen skall delge utlänningen. Departementschefen äger rätt att, när han så finner lämpligt, återkalla eller ändra de villkor, som sålunda meddelats.

Varje person, som söker resa in i landet, kan *kvarhållas* av tjänstemannen i avvaktan på beslut om inresetillstånd. Vägras inresetillstånd kan

utlännningen också kvarhållas i avbidan på att avvisning verkställs.

Om utlännning tagit sig in i landet utan tillstånd skall han behandlas som om han vägrats tillstånd.

Utlännning, som reser in i eller lämnar landet, är skyldig att på tjänstemannens begäran redogöra för och vid behov förevisa de handlingar han har med sig. För kontroll härav kan utlännningen och dennes bagage visiteras samt anträffade handlingar kvarhållas så lång tid som erfordras för undersökningen. Med handlingar avses brev, minnesanteckningar, ritningar, fotografier etc.

Under tillsyn av departementschefen förs ett *register* över utlännningar, vilket skall innehålla persondata och vissa andra uppgifter. Registreringen skall upptagas distriktvis under polischefs kontroll. Varje utlännning, som nått 16 års ålder, är i princip skyldig att inställa sig hos polismyndigheten för registrering. Undantag gäller generellt för den, som inte vistas längre än tre månader i landet, såvida han inte i sitt inresetillstånd fått särskild föreskrift att registrera sig.

Registrerad utlännning, som byter vistelseort i landet, skall inom tre dagar anmäla detta till registret. Om han utan att byta vistelseort ändå uppehåller sig på annan ort i landet under längre tid än två månader, måste han till registret kontinuerligt meddela var han finns. Han skall också meddela om annan omständighet inträffar, som påverkar uppgifterna i registret.

Departementschefen äger, om han finner det påkallat, besluta om *utvisning* ("deportation") av utlännning

a) om utlännningen genom lagakraftvunnen dom fällts till ansvar för bl. a. brott, som kan medföra fängelse, samt domstolen rekommenderar utvisning, eller

b) om departementschefen bedömer det vara "befrämjande för det allmännas bästa" ("is conducive to the public good").

I avbidan på verkställighet av utvisningsbeslut kan utlännningen efter förordnande av departementschefen hållas i *förvar*. Förvarstagande kan också beslutas av domstol, som rekommenderar utvisning. Beslutet prövas därefter av departementschefen.

Departementschefen är således den som främst beslutar om villkoren för utlännings vistelse i landet och är den som beslutar om utvisning. Han har också en generell rätt att i det enskilda fallet utfärda bestämmelser eller meddela undantag i olika frågor.

Klagorätt finns beträffande sådant utvisningsbeslut, som icke rekommenderats av domstol. Talan kan dock alltid föras mot utvisningsbeslut såvitt angår det land, vartill verkställigheten skall ske.

Den som bryter mot utlänningslagen eller mot bestämmelser, som meddelats med stöd därav, begår *brottslig handling*, som bestraffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den, som medverkar till brottet. Den som är skäligen misstänkt för sådant brott eller medhjälp därtill kan utan föregående beslut anhållas (arrestad) av "immigration officer" eller polisman.

Det politiska asylbegreppet är utformat i enlighet med 1951 års

Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning. För Storbritanniens del gäller sålunda att utlänning får inte avlägnas om han därigenom skulle tvingas bege sig till land, dit han med hänsyn till välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, politiska uppfattning eller tillhörighet till viss social grupp inte vill komma. Om utlänning gör invändning i sådant avseende skall ärendet omedelbart anmälas till inrikesdepartementet.

Storbritannien räknar med att få en ny utlänningslagstiftning i kraft från och med år 1973. I förhållande till gällande rätt kan anmärkas följande.

Utlänning som inte kan visa att han efter en vistelse i Storbritannien blir mottagen i annat land, skall kunna vägras resa in även om han har visum eller annat inresetillstånd. Det gäller dock ej den, som fått inresetillstånd för att bosätta sig i landet. Utlänning skall också kunna vägras inresa av det skälet att det "befrämjar det allmännas bästa". Avvisning på sådan grund kan ske om departementschefen personligen beslutat härom eller om "immigration officer" med hänsyn till tillgängliga uppgifter finner det vara önskvärt. Såsom exempel nämns att det i belysning av vederbörandes karaktär, uppträdande eller hans förbindelser bedöms icke vara önskvärt att han inreser i landet.

Utvisningsbeslut som fattas av departementschefen på den grunden att det är befrämjande för det allmännas bästa skall inte kunna överklagas.

Frankrike

Utlänning, som önskar uppehålla sig i landet mer än tre månader, måste utöver pass och eventuellt visum vara försedd med *uppehållstillstånd*. Bryter han häremot kan han och den som hjälper honom dömas till fängelse i högst ett år.

Var och en, som hårbärgerar en utlänning, måste i princip anmäla detta för polisen.

Utlänning, vars närvaro utgör hot mot allmän ordning (*l'ordre public*) och allmänt förtroende (*le credit public*) kan avlägnas. Beslut fattas av inrikesministern. Beslut om avlägsnande kan också fattas av "le préfet" i gränsdistrikt, vilken dock genast måste underrätta ministern. Lagtexten upptar ingen annan avlägsnandegrund än den angivna, men av kommentarer framgår att avlägsnande kan ske när det finnes erforderligt. Prövningen synes vara helt diskretionär och kan drabba alla, som inte är franska medborgare.

Det synes som om endast den utlänning, som besitter uppehållstillstånd, tillförsäkras ett reglerat förfaringsätt vid avlägsnande, som bl. a. innehåller viss möjlighet att överklaga. Det torde dock i de allra flesta fallen vara inrikesministern som beslutar härom.

Mot utlänning, som är politisk flykting enligt 1951 års konvention, kan meddelas beslut om avlägsnande ehuru det står klart att verkställighet inte kan ske. Han får då *anstånd* med verkställigheten. Därvid kan erforderliga *inskränkningar och villkor* meddelas för hans fortsatta

vistelse, såsom förbud att vistas utanför visst område, skyldighet att på särskilda tider anmäla sig till polisen etc. Även dessa beslut fattas av inrikesministern. Om utlänning bryter mot förbud att vistas utanför visst område kan han dömas till fängelse i högst tre år.

Utlänning, mot vilken beslut om avlägsnande meddelats, kan inte bli fransk medborgare.

Nederländerna

Avvisning kan ske på såväl formella som materiella grunder av ungefär samma innebörd som de motsvarande svenska.

I princip äger utlänning, som tillåts inresa i riket, vistas där i tre månader. Efter den tiden måste han ha *uppehållstillstånd*. Sådant beviljas för en tid av sex månader. Utlänning, som erkänts som flykting, äger dock uppehålla sig i landet under obestämd tid. Särskilt tillstånd med den innebörden kan också beviljas utlänning, som vistats i landet under fem år.

Alla tillstånd att uppehålla sig i landet kan dras in, bl. a. om tillståndshavaren gör sig skyldig till brott.

I *kontrollsyfte* kan utlänning genom tillämpningsbestämmelser åläggas att till utlänningsmyndigheterna anmäla byte av vistelseort samt att göra viss annan anmälan. Av hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet kan vidare justitieministern i det särskilda fallet föreskriva begränsning av vistelseort samt en mer omfattande anmälningsplikt till polisen. De poliser eller tjänstemän, som handhar gränskontrollen eller utlänningsövervakningen, kan också vid behov hålla en utlänning för förhör några timmar, t. ex. för kontroll av identiteten, samt temporärt lägga beslag på hans rese- och legitimationshandlingar och förse dessa med erforderliga anteckningar.

Utvisning kan ske av utlänning, under den tillståndsfria tiden av tre månader, om beträffande denne sådana omständigheter föreligger, som skulle ha medfört hans avvisning. Vidare skall utvisning ske av utlänning, vars uppehållstillstånd löpt ut eller dragits in. Beslut om utvisning meddelas av den myndighet, som har att pröva tillståndsfrågan.

Frågan om *politiskt flyktingskap* kan avgöras redan vid inresan i landet. Avvisning, och inte heller utvisning, får i princip ej ske av utlänning, som påstår att han som ett resultat av avlägsnandet skulle nödgas fortsätta till ett land, där han har grundad anledning att frukta att han skulle bli förföljd på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, sin nationalitet eller sin tillhörighet till viss ras eller social grupp. I sådant fall kan avlägsnande ske endast om viktiga skäl påkallar detta med hänsyn till allmänt intresse. Beslut skall i dessa fall fattas av justitieministern. Tillåts utlännningen att stanna blir han erkänd som flykting.

Utlänning får tagas i *förvar* om beslut om utvisning meddelats eller om sådant beslut kan förväntas komma att meddelas. Detsamma gäller om fråga om uppehållstillstånd eller flyktingskap är under prövning. Längsta tid är en månad.

Österrike

Utlänning kan *avvisas* vid gränsen om han tidigare avlägsnats ur landet. Detsamma gäller sådan utlänning, där förutsättning för att meddela denne uppehållsförbud föreligger. Avvisning på dessa grunder kan ske även om utlänningen innehar för inresa erforderliga handlingar.

Utlänning som olagligen tar sig in i landet och som omedelbart därefter anträffas inom gränsområdet kan formlöst föras tillbaka över gränsen.

En legalt inrest utlänning har rätt att vistas i landet under i princip obegränsad tid. Inskränkning kan dock ske vid beslut om visering.

Upphållsförbud (Aufenthaltsverbot), som till sin innebörd närmast motsvarar vårt begrepp utvisning, kan meddelas utlänning av olika skäl. Om hans vistelse i landet utgör fara för allmän ordning och säkerhet eller strider mot allmänna intressen, kan sådant förbud meddelas. Andra skäl kan vara att han på grund av överträdelse mot t. ex. passmyndighets föreskrift blivit straffad, att han av andra skäl av inländsk eller utländsk domstol dömts till frihetsstraff över tre månader, att han yrkesmässigt bedrivit otukt, att han inte förmått att på redligt sätt försörja sig och sin familj, eller att han genom tal eller skrift varit verksam mot landet eller dess institutioner eller också understött sådan verksamhet.

Upphållsförbudet omfattar i princip hela landet och gäller tills vidare. Det kan emellertid inskränkas till viss tid. Kan utlänningen av olika skäl inte avlägsnas ur riket kan uppehållsförbudet vidare begränsas till viss del av landet.

Anstånd med verkställigheten av ett uppehållsförbud kan beviljas. Anståndet kan därvid förenas med olika *villkor och ålägganden*.

I avbidan på utfärdandet av ett uppehållsförbud eller för att säkerställa verkställigheten av avlägsnandet ur landet kan utlänning tagas i *förvar*. Grunden för detta kan vara att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller att förhindra att utlänningen begår befarade omedelbart förestående brott. Utlänning får regelmässigt inte hållas i förvar mer än två månader.

Bestämmelserna om förvarstagande samt anstånd med verkställighet av uppehållsförbud jämte meddelande om olika villkor och ålägganden är tillämpliga även gentemot den, som genom domstols dom dömts till förvisning (Landesverweisung) eller annan form av avlägsnande (Abschaffung).

Behörig att meddela beslut i de frågor, som här upptagits, är förvaltningsmyndigheten i respektive distrikt eller, där så finns, förbundspolismyndigheten.

Meddelade beslut kan överklagas en instans. Mot beslut, varigenom begäran om uppskov med verkställigheten av eller om upphävande av ett uppehållsförbud avslagits, får dock talan inte föras.

Frågan om politiskt flyktingskap kan, liksom i Förbundsrepubliken Tyskland, avgöras genom ett särskilt förfarande. Besvärsrätt föreligger. Tillgänglig lagstiftning anger inte om det politiska flyktingskapet utgör hinder mot avlägsnande i större utsträckning än vad som föreskrivs i 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning.

Australien

Australien är en federation av stater, vilka själva har sin egen lagstiftning och jurisdiktion. De federala bestämmelserna för utlännings inresa och vistelse i federationen upptas i olika lagverk. Vissa bestämmelser av intresse gäller dessutom inte bara för utlänningar utan för alla som vistas där. Följande kan sammanfattningsvis sägas.

För inresa i federationen måste utlänning — förutom pass — vara försedd med *inresetillstånd*, vilket meddelas av behörig tjänsteman inom "invandrardepartementet" eller inom gränskontrollen. Sådant tillstånd kan även omfatta rätt att uppehålla sig där viss tid.

Har utlänning inte inresetillstånd eller vägras han vid ankomsten detta, skall han genast *avlägsnas*. Om utlänning reser in utan tillstånd eller om meddelat tillstånd dras in — vilket bl. a. kan göras av ministern för "invandrardepartementet" när denne finner anledning härtill — blir utlänningen en s. k. förbjuden person. Han åläggs då av vederbörande tjänsteman att inom viss tid lämna landet. Gör han ej detta blir han straffad — upp till fängelse tre månader — och därefter avlägsnad genom myndighetens försorg.

Utlänning, som legalt rest in i federationen, kan avlägsnas genom beslut om *utvisning* (deportation). Sådant beslut kan meddelas på i stort sett samma grunder som i Sverige kan medföra utvisning eller förvisning. Besluten fattas i regel av ministern. Denne kan även besluta om utvisning av utlänning, som inom 5 år efter inresa med hänsyn till sitt uppförande — i Australien eller annat land — inte bör få stanna kvar. Vidare kan ministern meddela utvisningsbeslut beträffande den som propagerar för att med våld störta samväldesregeringen, regeringen i någon federal stat eller i något annat civiliserat land, eller den som propagerar för utplåning av varje slag av landsstyre eller för mord på offentliga tjänstemän, eller den som stödjer eller lär ut olaglig förstöring av egendom, eller slutligen den som är medlem i organisation, som understödjer och lär ut någon av de nu angivna uppfattningarna eller handlingssätten.

Innan beslut meddelas om utvisning på grundval av de olika "omstörande" skäl som nyss nämnts, skall utlänningen av ministern underrättas om att sådant beslut kan komma att fattas samt skälen härför. Utlänningen kan då inom viss tid begära undersökning i saken av en "kommissioner", som utses särskilt av generalguvernören. Om utlänningen inte begär sådan undersökning eller om han inte infinner sig till förhör inför "the commissioner" eller om denne genom sin undersökning finner riktigheten av ministerns angivna skäl klarlagda, blir utlänningen utvisad. I annat fall får utvisning på dessa grunder inte ske.

I detta sammanhang bör nämnas en bestämmelse i den federala "brottsbalken" som anger vad som skall anses vara en olaglig förening eller sammanslutning. Sådan förening eller sammanslutning är den, som genom sina stadgar, sin propaganda eller annorledes stödjer eller uppmuntrar

a) störtande av samväldets konstitution genom revolution eller sabotage,

b) störtande av regeringen i samväldet, delstat eller varje annan civiliserad stat med vapenmakt eller våld,

c) förstörelse av eller skadegörelse på egendom, som tillhör samväldet eller som används i handel eller affärer med andra länder eller mellan delstaterna.

Som olaglig förening eller sammanslutning anses vidare den, som genom sina stadgar, sin propaganda eller på annat sätt stödjer eller uppmuntrar handlingar som har till syfte att fullfölja en upprorisk avsikt. Härmed förstås t. ex. att utsätta regenten för hot eller förakt, att så split mellan de olika samväldesländerna etc.

Medlem i olaglig förening eller sammanslutning eller envar, som i tal eller skrift stödjer eller uppmuntrar sådan förening eller sammanslutning som omfattas av a)–c) gör sig skyldig till brott och kan straffas med fängelse. Är han inte född i Australien kan han även på föranstaltande av den federale riksåklagaren (attorney general) utvisas.

Lagbestämmelserna om avvisning eller utvisning upptar inte någon föreskrift, som berör den politiska asylens och eventuellt hinder mot avlägsnande på grund härav. Endast i en lag om utlämning på grund av brott till land utanför samväldet berörs den frågan. Där föreskrivs hinder mot utlämning om det brott, som det andra landet åberopar till stöd för utlämningen, är ett brott av politisk innebörd. Vidare föreligger hinder om det finns goda skäl anta att utlämning begärs för att vederbörande skall kunna åtalas eller straffas på grund av sin ras, religion, nationalitet eller politiska uppfattning. Likaledes kan hinder mot utlämning föreligga om det skäligen kan antas att utlämningen, om han utlämnas, skulle "vara dömd på förhand" i en kommande rättegång, hållas i förvar eller få begränsningar i sin personliga frihet, allt på grund av sin ras, religion, nationalitet eller politiska uppfattning.

Mellan de nordiska länderna pågår sedan början av 1950-talet ett fortlöpande samarbete bland annat för att söka uppnå samstämmighet i ländernas utlänningslagstiftning. Detta samarbete har medfört att medborgare i nordiskt land är befriad från att vid resa inom Norden samt vistelse i annat nordiskt land inneha pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Med giltighet från den 1 maj 1958 träffade Sverige, Danmark, Finland och Norge en *överenskommelse om gemensamt nordiskt passkontrollområde*. Till denna överenskommelse har Island sedermera anslutit sig. Huvudprincipen i överenskommelsen är att man tillåter utlännings- — varmed förstås icke-nordbo — att utan att undergå passkontroll resa direkt från ett nordiskt land till ett annat nordiskt land. Sedvanlig passkontroll skall bara ske vid passering av nordisk yttergräns. Varje land skall därvid beakta samtliga nordiska länders intressen. Detta förutsätter bland annat att ländernas avvisningsregler är i huvudsak överensstämmande. I överenskommelsen uppräknas olika avvisningsgrunder, bland vilka kan nämnas den grunden att avvisning skall ske av utlännings som är uppförd i någon av de fördragsslutande staternas förteckningar över utvisade utlännings. Vissa mindre skiljaktigheter föreligger mellan de olika nordiska ländernas interna avvisningsgrunder. Dessa, som är redovisade ovan i avsnitt 6, beror främst på att vissa länder utnyttjat överenskommelsens generalklausul, som medger möjlighet att avvisa utlännings även på andra grunder än som angivits i överenskommelsen. Visering och andra erforderliga tillstånd skall alltjämt ha endast nationell giltighet. I överenskommelsen uttalas emellertid att staterna skall eftersträva att använda viseringstvang i samma omfattning och söka uppnå en likartad praxis för meddelande av visering för kortare besök. Skyldighet föreligger för stat att underrätta övriga stater om den önskar upphäva eller införa viseringstvang gentemot icke-nordiskt land. Överenskommelsen ålägger fördragsslutande staterna att övervaka att utlännings inte överskrider meddelad viseringstid samt att han söker uppehållstillstånd när skyldighet att ha sådant tillstånd inträder.

För att kunna hålla kontroll över vissa utlännings vistelse inom Norden har i överenskommelsen intagits bestämmelser om kontrollkort. Dessa kort skall användas beträffande dels utlännings, som är viseringspliktig i någon av de fördragsslutande staterna, såvida denna kräver kontrollkort, dels utlännings som av en fördragsslutande stat i samband med beslut om hans avlägsnande från vederbörande stat förbjudits att återvända dit utan särskilt tillstånd. Kontrollkorten möjliggör kontroll av

att utlännningen i fråga lämnar nordiskt område inom den tid han har tillstånd att vistas där. Däremot kan ej kontrolleras om han under tillståndstiden beger sig från ett nordiskt land till ett annat.

För att samordna arbetet med utlänningskontrollen inom Norden och söka arbeta fram enhetlig tillämpning och gemensamt uppträdande i frågor, som berör det gemensamma passkontrollområdet, har man tillsatt nordiska utlänningsutskottet, med företrädare för ländernas centrala utlänningsmyndighet.

II Kommissionens överväganden

8 Den internationella bakgrunden

Den våg av flygkapningar, brevbomber, kidnappningar av diplomater, affärsmän och politiker etc. som har gått fram över världen under de senaste åren har väckt djup oro i ett stort antal länder. Inte heller i Sverige har vi blivit oberörda av dessa händelser. Massakern i München och flygkapningen på Bulltofta följdes på nära håll av den svenska allmänheten och gav oss en skrämmande bild av den internationella terrorismen.

Politiska attentat och våldsdåd har förekommit i alla tider. Men utvecklingen under senare år innehåller vissa nya element. Det nya ligger delvis i den ständigt ökade frekvensen och i terroristaktionernas spridning över flera kontinenter men delvis också i metoderna. Aktionerna utsätter ofta ett stort antal oskyldiga människor för uppenbar livsfara. Uppmärksammade terroristhandlingar har begåtts i Sydamerika, Förenta Staterna, Kanada, Europa och Australien. Bakom dåden står politiska rörelser av skilda slag: Tupamaros i Uruguay, separatiströrelsen i Quebec, kroatiska separatister, palestinska gerillaorganisationer etc. I Europa har Palestina-gerillan stått för ett mycket stort antal flygkapningar och attentat under de senaste åren. Även kroatiska separatister har svarat för ett stort antal våldsdåd med politisk bakgrund.

Utvecklingen skall givetvis ses mot bakgrunden av att de internationella kommunikationerna numera delvis är mycket sårbara och att den moderna tekniken ger våldsverkare möjligheter att utföra sina handlingar med användande av alltmer raffinerade metoder. Men den sammanhänger framför allt med att den internationella terrorismen har sin grund i de mest skilda politiska konflikter och spänningar, inte sällan med ursprung i svåra sociala orättvisor. Allt fler politiska grupper använder systematiskt våldshandlingar även mot utanförstående länders medborgare som ett medel i sin politiska kamp. Det hör till vanligheterna att de politiska våldsdåden begås i länder och drabbar människor långt borta från den politiska konflikthärden.

9 Internationella motåtgärder

Under senare år har gjorts vissa försök att genom internationella överenskommelser komma till rätta med den internationella terrorismen. Ansträngningarna har framför allt inriktats på att trygga luftfarten. De i det föregående omnämnda Tokyo-, Haag- och Montreal-konventionerna är resultatet av dessa samarbetssträvanden. Enligt dessa konventioner förbinder sig de fördragsslutande staterna att belägga flygkapning och sabotage mot flygplan med stränga straff. De åtar sig vidare att antingen utlämna eller själva låta åtala de personer som befinner sig inom deras territorium och som misstänks för att ha begått brott av detta slag. Tokyo- och Haagkonventionerna har ratificerats av mer än 50 resp. nära ett 40-tal stater, bland dem Sverige. Montrealkonventionen, som är av färskt datum, har hittills ratificerats bara av ett mindre antal länder. I Sverige kommer en proposition om vårt lands tillträde till denna konvention att läggas fram för riksdagen inom kort.

Inom den internationella luftfartsorganisationen ICAO överväger man vilka ytterligare åtgärder som kan vidtagas för att avvärja det hot mot flygsäkerheten som de internationella terrordåden utgör. Vidare förbereds f. n. inom FN en konvention om skydd för diplomater och vissa andra personer med särskild internationellrättslig status. Ett konventionsförslag har utarbetats av FN:s kommission för internationell rätt, och detta förslag är nu föremål för behandling inom världsorganisationen.

På senare tid har också inom FN väckts frågan om en konvention som skall täcka internationella terrorhandlingar av alla slag. Ämnet har på initiativ av FN:s generalsekreterare tagits upp på dagordningen för generalförsamlingens nu pågående session. Det har blivit föremål för en omfattande och livlig diskussion både under generaldebatten och i församlingens sjätte utskott.

Det är av största betydelse att det internationella samarbetet på detta område fullföljs. Det är en fråga om att trygga kommunikationerna mellan länderna och att förebygga spridning och skärpning av internationella motsättningar och konflikter. Men det är också en fråga om att över huvud taget motarbeta våldsmetoder som slår blint och drabbar oskyldiga.

Det skall emellertid inte döljas att det är utomordentligt svårt att få till stånd ett effektivt internationellt samarbete på detta område likaväl som på andra där våldet ytterst bottnar i djupgående politiska, sociala och ekonomiska motsättningar. Så länge sådana motsättningar finns inom och mellan länderna är det svårt att få allmän uppslutning även kring åtgärder som inte går ut på annat än att utvidga och förstärka folkrättsliga förbud

mot särskilt onödiga och grymma former av våld. Erfarenheterna från det nu pågående arbetet på att modernisera och komplettera 1949 års Genèvekonvention om skydd för civilbefolkningen i krig visar att åtskilliga länder intar en liknöjd eller rentav negativ hållning till tanken att med rättsliga medel försöka eliminera användningen av vapen och stridsmetoder som tillfogar enskilda människor onödigt lidande eller drabbar en hel befolkning och äventyrar dess möjligheter att överleva. Det gäller inte minst vissa länder som själva är engagerade i väpnade konflikter och deras allierade. På motsvarande sätt möter ansträngningarna att komma till rätta med flygkapningar och andra internationella terroristhandlingar motstånd från vissa länder vilkas regeringar stöder eller sympatiserar med de politiska grupper som står bakom terroristdåden. Motståndet tar sig uttryck bl. a. i att dessa stater inte vill diskutera terrorismen isolerad utan kräver att det samtidigt tas upp en ingående diskussion om orsakerna till de politiska konflikter och motsättningar som ytterst utgör grunden till våldshandlingarna. Samtidigt är det uppenbart att dessa länders medverkan är en oundgänglig förutsättning för att internationella överenskommelser skall bli fullt effektiva instrument i kampen mot terrorismen. Under sådana förhållanden måste man räkna med att de internationella samarbetssträvandena är ett arbete på lång sikt. Det är ovisst i vilken utsträckning det skall visa sig möjligt att inom överskådlig tid komma fram till nya, konstruktiva och bärkraftiga lösningar på det internationella planet.

Insikten om svårigheterna får självfallet inte leda till resignation. Från svensk sida bör vi med energi fullfölja våra strävanden att nå internationella lösningar på terrorismens problem. Sverige har vid flera tillfällen i FN deklarerat sin beredvillighet att pröva alla vägar som kan tänkas vara framkomliga. Senast under den nu pågående generalförsamlingen har företrädare för den svenska regeringen presenterat olika uppslag att överbrygga rådande meningsskiljaktigheter och föra frågan närmare sin lösning.

10 Nationella motåtgärder

10.1 *Allmänna synpunkter*

De internationella förpliktelser vi ikläder oss måste självfallet infrias genom åtgärder på det nationella planet. På det nu aktuella området har så också skett genom de lagstiftningsåtgärder vi har vidtagit i samband med vårt tillträde till de tidigare berörda konventionerna. Men vi bör inte stanna vid detta. Vi bör även utanför ramen för vad som följer av våra internationella åtaganden så effektivt som möjligt försöka bidra till att förstärka skyddet mot den internationella terrorismen.

Våra skyldigheter mot omvärlden sammanfaller naturligt nog med våra rent nationella intressen. Både från internationell och från svensk synpunkt är det angeläget att Sverige inte blir ett land där internationella terroristgrupper kan räkna med att finna en tillflykt och skaffa sig en bas för sin fortsatta verksamhet. Det är en självklar uppgift för de svenska statsmakterna att så långt möjligt skydda befolkningen — inte bara våra egna medborgare utan i lika hög grad de många invandrare som slagit sig ned i Sverige — mot politiska våldshandlingar på vårt territorium. Från vissa synpunkter är förutsättningarna jämförelsevis gynnsamma i vårt land. Vi är inte själva indragna i politiska konflikter som kan utgöra en grogrund för terroristdåd. Vi lever i fred med omvärlden och vi löser våra egna politiska tvistefrågor med fredliga och demokratiska medel. Det råder nationell enighet om att fördöma våld och terror som medel i det politiska livet. Vi kan inom landet vänta oss en enhällig uppslutning kring åtgärder som kan antas utgöra effektiva vapen i kampen mot terrorismen, så länge åtgärderna inte i väsentlig grad inkräktar på enskilda medborgares grundläggande fri- och rättigheter.

Den internationella terrorismen har för vår del vissa speciella politiska implikationer. Vi har tagit emot och tar alltjämt emot ett stort antal utländska arbetare av skilda nationaliteter. På det hela taget har de anpassat sig väl till förhållandena i det nya hemlandet. Men det är inte överraskande att den starkt ökade invandringen också har gett upphov till vissa friktioner med den övriga befolkningen. Utländska arbetare möts ibland med en misstro, som psykologiskt torde ha sin grund i den känsla av främlingskap som skillnader i språk-, religion och kulturmönster i övrigt uppammar. Ökad konkurrens på arbetsmarknaden har förstärkt tendenser av detta slag. Erfarenheten visar, att redan en enstaka händelse av det slag som flygplanskapningen på Bulltofta utgjorde bland vissa grupper av svenskar lätt utlöser en negativ för att inte säga fientlig inställning till utlännningar i allmänhet. Det är uppenbart att sådana

stämningar kan skapa allvarliga sociala störningar och ge upphov till skarpa konflikter i och utanför arbetslivet, som på ett oförskyllt sätt drabbar även den stora majoriteten skötsamma invandrare. Även från denna synpunkt är det angeläget att vi med alla tillgängliga medel försöker hindra presumtiva terrorister och andra våldsverkare att komma in i vårt land.

Men samtidigt är det tydligt att det alltid måste möta stora svårigheter att bekämpa terroristaktioner av det slag det här är fråga om. Bakom sådana aktioner står ibland internationellt vittförgrenade, välorganiserade politiska grupper, som planerar och utövar sin verksamhet med stor effektivitet. I andra fall rör det sig om mer tillfällighetsbetonade förbrytelser, planerade och utförda som spontana aktioner av några enstaka individer med en gemensam politisk övertygelse, grupper som mer eller mindre tillfälligt slutit sig samman för en viss aktion. Ett gemensamt drag för dem som planerar och utför de politiska terrorhandlingarna är emellertid att de upplever sig själva föra en kamp för ideella mål, inte sällan med närmast religiös övertygelse eller fanatism. De uppfattar inte handlingar som tjänar de politiska målen som omoraliska. Det ges åtskilliga exempel på att extremister inte bara har varit beredda att riskera livet utan också att de faktiskt med berätt mod offrat sina liv för att föra sina meningsfränder närmare ett förverkligande av de politiska målen. Det är denna fanatism som betingar den kallblodighet med vilken åtskilliga av de terrordåd vi fått bevittna under senare tid har utförts. Betecknande för de organisationer och grupper som står bakom dessa handlingar är också att de bedriver sin verksamhet i hemliga och konspirativa former.

Det säger sig självt att det under dessa förhållanden bereder polis och andra myndigheter stora svårigheter att komma dessa organisationer eller grupper på spåren och att i tid avslöja planerade våldsdåd. Framgångar i kampen mot den internationella terrorismen förutsätter inte bara stora resurser utan också stora befogenheter för polis- och andra myndigheter. Vi ställs här inför ett dilemma. Hur angeläget det än är att vi verksamt bekämpar våldet och skyddar befolkningen i landet mot terrorismens verkningar, sätter grundläggande demokratiska principer vissa yttersta gränser för vilka medel och metoder vi kan tillåta oss att använda. Så länge vi inte själva är direkt indragna i en öppen väpnad konflikt kan det inte gärna komma i fråga att vi i någon mera väsentlig omfattning skulle göra avkall på den respekt för den enskildes rätt till personlig integritet, rörelsefrihet och åsiktsfrihet som utgör en grundval för vår rättsordning.

Våra möjligheter att effektivt bekämpa terrorismen begränsas också av rent praktiska hänsyn. Vi kan inte överväga åtgärder av så ingripande natur att det skulle leda till långtgående inskränkningar i den internationella eller nationella flygtrafiken eller över huvud taget i kommunikationerna länder och människor emellan. Inte heller kan vi vidta åtgärder som i väsentlig mån skulle inskränka den internationella turismen eller över huvud taget den fria rörlighet över nationsgränserna som blivit resultatet av en under efterkrigstiden medvetet bedriven liberaliseringspolitik. Det

kan m. a. o. inte bli fråga om någon radikal onläggning av vår utlänningspolitik eller några markanta avvikelser från huvudlinjerna i den invandringsspolitik vi har fullföljt under senare år.

Det sagda innebär emellertid inte att det enligt kommissionens mening skulle saknas utrymme för åtgärder i syfte att effektivisera kampen mot terrorismen. Problemet har redan uppmärksamats och vi har i själva verket under senare år vidtagit en hel del åtgärder för att skaffa oss ett bättre skydd. En redogörelse för dessa åtgärder har lämnats i det föregående. Kommissionen vill här endast kort erinra om några av de reformer av betydelse i detta sammanhang som har genomförts. Genom 1970 års lagstiftning om särskild kontroll på flygplats skapades ökade möjligheter att övervaka säkerheten i flygtrafiken och förekomma flygkapningar och sabotage. I samband med Sveriges tillträde till 1970 års Haagkonvention infördes i brottsbalken en särskild bestämmelse om straff för kapning av luftfartyg, vilken innebär att för sådant brott kan dömas till fängelse upp till 10 år. Samtidigt vidgades svensk domstols behörighet att döma över kapning av luftfartyg, så att lagföring för sådant brott kan äga rum i Sverige, var helst i världen brottet har begåtts och oavsett gärningsmannens nationalitet. År 1971 skärptes straffen för olaga innehav av skjutvapen och explosiva varor väsentligt. Reformen innebar att för sådant brott numera kan dömas till fängelse i högst två år. Lagändringen medförde bl. a. att processuella tvångsmedel såsom anställande och häktning kan användas i betydligt större utsträckning än tidigare vid brott av denna art. Genom riksåklagarens försorg sker f. n. en kartläggning av hur ifrågavarande straffskärpning inverkat på domstolarnas påföljdspraxis. Som redan nämnts pågår förberedelser för Sveriges tillträde till Montrealkonventionen. I samband därmed kommer förslag att läggas fram om sådana nya straffbestämmelser att straffen för sabotagehandlingar som omfattas av konventionen väsentligt skärps och kommer i nivå med vad som f. n. gäller i fråga om flygkapning. Genom prioritering har förstärkning skett av de polisiära resurserna för bekämpande av politiska våldsdåd av utländska extremistgrupper här i landet. Inom rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning sker en fortlöpande kartläggning av dessa gruppers verksamhet. De nya föreskrifter rörande tillämpningen av personalkontrollkungörelsen som meddelades av Kungl. Maj:t i september detta år innebär att ökad uppmärksamhet skall ägnas åt sådana extremistgrupper som kan befaras bedriva eller medverka i terrorverksamhet. I syfte att intensifiera spaningsverksamheten på detta område genomförs f. n. en viss omorganisation av säkerhetspolisens verksamhet. Vidare bör nämnas de kriminalpolitiska åtgärder som vidtagits under innevarande år och som innebär att vissa lagöverträdare som dömts till långvariga frihetsstraff, däribland åtskilliga internationella förbrytare, underkastas en väsentlig strängare behandling än tidigare i fråga om permissioner, placering på öppen anstalt och villkorlig frigivning. Det kan slutligen nämnas att polisen numera har speciell utrustning för att kontrollera postförsändelser i syfte att förebygga attentat med brev-bomber. Sådan kontroll utförs f. n. i viss utsträckning på särskild begäran

av adressat.

Mot bakgrunden av den senaste tidens händelser — inte minst de politiska våldsdåd som vi fått bevittna inom vårt eget lands gränser — bör det nu närmare undersökas på vilket sätt redan vidtagna åtgärder lämpligen kan kompletteras i syfte att förstärka skyddet mot handlingar av detta slag. Sedan de nyss nämnda reformerna på strafflagstiftningens område genomförts torde det inte föreligga behov av reformer som innebär en mera vittgående kriminalisering eller straffskärpning. De handlingar det här är fråga om är redan belagda med mycket stränga straff i brottsbalken, och reglerna om svensk domstols behörighet i brottmål medger att lagföring här i landet i vidsträckt omfattning kan ske även för grövre brott som har begåtts utanför landets gränser. Däremot kan det tänkas att det finns vissa brister i fråga om gärningsbeskrivningarna i de straffstadganden som kan bli tillämpliga vid brott av nu aktuellt slag. Att så är fallet är naturligt med tanke på att brottsbalken tillkom under en tid då den internationella terrorismen var en ganska okänd företeelse. Kommissionen har t. ex. uppmärksammat att straffbestämmelsen för människorov inte har en helt adekvat utformning med tanke på sådant tagande av gisslan som under senare år blivit ett vanligt inslag i den internationella terrorismen. Ett visst behov torde också föreligga att undersöka huruvida förberedelser till brott är straffbelagt i erforderlig utsträckning. Enligt kommissionens mening bör aktuella delar av strafflagstiftningen i lämpligt sammanhang bli föremål för en översyn från dessa synpunkter.

Uppmärksamheten bör enligt kommissionens mening huvudsakligen inriktas på åtgärder av brottsförebyggande natur. Det gäller därvid sådant som polisens spaningsverksamhet, kontrollen vid våra flygplatser, kontrollen över utlänningsars inresor i landet samt uppsikten och övervakningen av dem som vistas här och som kan befaras ägna sig åt eller medverka i politisk terrorverksamhet. Det är enligt kommissionens mening uppenbart att en ökad spanings- och kontrollverksamhet förutsätter att tillräckliga resurser för ändamålet ställs till polismyndigheternas förfogande. En förutsättning för framgång är givetvis också att den allmänna inre utlänningskontrollen kan fungera på ett tillfredsställande sätt.

Av skäl som redan har utvecklats i det föregående kan det emellertid inte i något av dessa hänseenden bli fråga om mycket drastiska åtgärder, som i väsentlig mån skulle inkräkta på enskilda personers fri- och rättigheter och det grundläggande skyddet för den personliga integriteten. Det kan sålunda inte ifrågakomma att generellt utrusta polisen med långtgående befogenheter att ingripa med tvångsmedel av typen kroppsvisitation, husrannsakan, brevkontroll, telefonavlyssning etc. mot enskilda personer, utan att det föreligger grundad misstanke att vederbörande begått eller är i färd med att begå straffbar gärning. I den mån mera begränsade åtgärder i den riktningen måste övervägas, är det nödvändigt att de får ett snävt avgränsat tillämpningsområde och förknippas med så starka rättssäkerhetsgarantier som möjligt. Reglerna och deras tillämpning måste också bli föremål för fortlöpande parlamentarisk kontroll.

De politiska våldsdåd som begåtts i vårt land har alla sin grund i politiska motsättningar utanför Sveriges gränser. Det rör sig om konflikter som varken direkt eller indirekt har att göra med vårt förhållande till andra länder eller med våra egna politiska, sociala eller ekonomiska förhållanden. Kommissionen har därför i första hand koncentrerat sin uppmärksamhet på frågan om utlänningskontrollen, dvs. kontrollen av utlänningar som vill resa in i landet och kontrollen av utlänningar som befinner sig här.

Vid valet av ytterligare åtgärder till skydd mot terrorismen måste man hålla i minnet att den överväldigande majoriteten av de över 400 000 utlänningar som uppehåller sig i vårt land är laglydiga människor. I det avseendet skiljer de sig inte från den inhemska befolkningen. Invandrarna har samma intresse och berättigade krav som befolkningen i övrigt att få samhällets skydd mot våld och andra övergrepp. Det torde i själva verket förhålla sig så, att många av våra invandrare löper en betydligt större risk än svenska medborgare att bli offer för politiska våldsdåd. De presumtiva terroristerna torde i vårt land stå att finna bland små grupper av extremister, som ibland bekämpar varandra och hänger sig åt politisk agitation, ibland med våldsinslag. Det är mot extremister som kan befaras använda våld och uteslutande mot dem som åtgärderna bör rikta sig.

Frågan om vad slags och hur långtgående åtgärder det kan bli fråga om måste ses mot bakgrunden av vissa grundläggande drag i vår allmänna utlännings- och invandringspolitik. Redan existensen av särskild lagstiftning om utländska medborgares rätt att inresa till och uppehålla sig i landet är uttryck för att det i dessa hänseenden finns en avgörande skillnad mellan svenskar och utländska medborgare. Varje svensk medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige, och detta helt oavsett om han i sin livsföring följer de regler och normer för samlevnaden som vi uppställer. Han behåller denna rätt även om han skulle begå mycket allvarliga brott, t. ex. sådana våldsdåd som nu är aktuella. För utlänningen gäller däremot — i överensstämmelse med folkrättens regler och internationell praxis — att han inte har någon sådan ovillkorlig rätt att resa in i eller att uppehålla sig i vårt land. I princip finns det enligt vår utlänningslagstiftning utrymme för en individuell lämplighetsprövning beträffande varje utlänning som önskar resa in i eller vistas i Sverige. Hans rätt att kvarstanna här någon längre tid är i allmänhet beroende av tillstånd. Lagstiftningen uppställer också åtskilliga villkor för att denna rätt skall bestå. Hit hör bl. a. att han inte begår allvarliga brott eller för ett asocialt liv. Ett åsidosättande av villkoren kan medföra att han tvångsvis avlägsnas från vårt territorium.

Å andra sidan upprätthålls i förhållande till de utlänningar som vistas här med vederbörligt tillstånd och som iakttar uppställda villkor och föreskrifter en likabehandlings- eller icke-diskrimineringsprincip. Dessa utlänningar kommer i princip i åtnjutande av samma fri- och rättigheter som svenska medborgare. De avsteg från denna grundsats som görs på vissa områden av lagstiftningen — t. ex. på socialförsäkringsområdet — innebär inte inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheter som

garanterar den enskilde skydd för hans personliga integritet eller tillförsäkrar honom yttrandefrihet, religionsfrihet, församlingsfrihet etc.

Den diskretionära prövning av utlännings rätt att resa in i Sverige som utlänningslagstiftningen ger möjlighet till kan självfallet utnyttjas till en mer eller mindre liberal invandringspolitik. Sverige har under en stor del av efterkrigstiden drivit en de öppna gränsernas politik. Inom ramen för det nordiska samarbetet genomfördes vid mitten av 1950-talet en ordning som innebär, att medborgare i ett nordiskt land utan pass eller annat tillstånd kan resa in, bosätta sig och arbeta i annat nordiskt land. Detta har lett till att i dag ca 265 000 medborgare i de övriga nordiska länderna bor och arbetar i vårt land. När det gäller vår invandringspolitik gentemot utomnordiska länder är att märka att den delvis har dikterats av humanitära hänsyn i förhållande till de människor som genom krigets härjningar bragts i nöd, socialt och ekonomiskt. Vi har mottagit ett stort antal flyktingar, både sådana som självmant sökt sig till vårt land, och sådana som av svenska myndigheter tagits ut i de europeiska flyktinglägren. Under efterkrigstiden har emellertid den största delen av invandringen betingats av arbetsmarknadspolitiska hänsyn. Samtidigt som vi i vårt land upplevt långa perioder av högkonjunktur med brist på arbetskraft har i vissa andra länder – t. ex. Italien och Jugoslavien – rått omfattande arbetslöshet. En betydande invandring från dessa länder har blivit följden. Till någon del har den organiserats i samverkan mellan arbetsmarknadsmyndigheterna i Sverige och utvandringsländerna. Fler-talet invandrare har valt att för lång tid eller för alltid slå sig ner i vårt land. Allmänt sett har de funnit sig väl till rätta och gjort en värdefull insats i vårt samhälle.

De huvudprinciper på vilka vår utlänningslagstiftning vilar och de riktlinjer som enligt det sagda hittills har varit vägledande för vår invandringspolitik bör enligt kommissionens mening i allt väsentligt ligga fast. En skärpt kontroll av invandringen och strängare regler i fråga om utlänningsrätt att vistas i vårt land kan emellertid genomföras i begränsad utsträckning, utan att vi behöver radikalt förändra grunderna för vår invandrings- och utlänningspolitik.

Vid utformningen av en skärpt kontroll och strängare regler i fråga om utlännings rätt att vistas i vårt land måste emellertid hänsyn tas till reglerna om politisk asyl. Sverige är genom sitt tillträde till internationella överenskommelser folkrättsligt förpliktat att i princip respektera asylrätten. Vår interna lagstiftning är visserligen liberalare än våra internationella åtaganden påbjuder. Enligt de regler som f. n. gäller får en utlänning inte sändas till land där han riskerar politisk förföljelse eller till ett land från vilket han kan riskera att bli sänd vidare till ett sådant land. Undantag gäller bara för det fall att utlännen begått synnerligen allvarligt brott och den förföljelse han riskerar inte innebär fara för hans liv och inte heller i övrigt är av särskilt svår beskaffenhet. Sistnämnda begränsning i möjligheten att avlägsna en utlänning, som är politisk flykting men har begått grövre brott i värdlandet, finns inte föreskriven i de internationella konventionerna.

Kommissionen vill för sin del avvisa tanken på ändringar i lagstiftningen eller i hittillsvarande praxis som skulle innebära att asylrätten urholkas ens i den utsträckning som våra internationella åtaganden i och för sig skulle medge. Det bör inte komma i fråga att skärpa våra asylregler därhän att vi skulle vägra asyl under hänvisning enbart till den synnerligen allvarliga karaktären av befarad eller iverksatt brottslighet men utan avseende på arten av den förföljelse som väntar vederbörande utlänning i hans hemland. Det skulle vara ett allvarligt avsteg från vår traditionella hållning i asylfrågorna och det skulle innebära att vi övergav den humanitära grundsyn som sedan lång tid varit vägledande för vår utlänningspolitik. Det skulle också vara helt oförenligt med den inställning i frågor om asylrätt som vi vid flera tillfällen har gett uttryck åt i internationella sammanhang.

I detta sammanhang bör erinras om att fastställande av politiskt flyktingskap för utlänningar som reser in i vårt land sker oftast då fråga uppkommer om att avlägsna utlänningen från landet och denne därvid påstår politiskt flyktingskap. Det system att redan vid inresan kunna fastställa en utlännings status som politisk flyktning, som används bl. a. i förbundsrepubliken Tyskland, kan inte tillämpas enligt vår utlänningslagstiftning. Det bör dock påpekas att statens invandrarverk överväger ett förbättrat utredningsförfarande i de fall en utlänning, som rest in i vårt land, ansöker om uppehålls- eller arbetstillstånd. Avsikten är därvid bl. a. att utlänningen skall i sin ansökan åberopa samtliga skäl, även politiska, för sin begäran att få uppehålla sig i landet. Kommissionen finner det vara av betydelse att en sådan ordning tillämpas.

Utländska medborgare har f. n. samma rätt som svenska medborgare att i former som är förenliga med vårt demokratiska samhällsskick ägna sig åt politisk verksamhet. Enligt kommissionens mening bör det inte ske någon ändring i det avseendet. Alldeles bortsett från att detta skulle inge vissa principiella betänkligheter från allmänna demokratiska synpunkter är det inte sannolikt att föreskrifter om generella inskränkningar i rätten att här bedriva politisk verksamhet skulle bli ett effektivt medel i kampen mot terrorismen. Det skulle sannolikt inte vara möjligt att övervaka efterlevnaden av ett förbud mot politisk verksamhet. De terroristgrupper förbudet närmast skulle rikta sig mot framträder sällan öppet med sin politiska agitation. Deras verksamhet är snarast av konspirativ natur. Den bedrivs i största hemlighet och torde bara undantagsvis kunna avslöjas med sedvanliga spaningsmetoder. Det är fara vårt att ett förbud i praktiken skulle komma att förfela sitt mål och i stället drabba grupper av fullt lojala invandrare.

Mot denna bakgrund har kommissionen funnit att det i nuvarande läge bara är på ett begränsat antal punkter som skärpta åtgärder kan komma i fråga i syfte att förstärka skyddet mot terrorismen. Men vissa åtgärder är dock både möjliga och önskvärda. För det första bör man via ett utvidgat internationellt polissamarbete kunna få en effektivare kontroll än hittills över utländska medborgares inresor i landet i syfte att hindra presumtiva terrorister att över huvud taget komma in. För det andra bör man kunna

vidga de legala möjligheterna att från vårt territorium avvisa eller avlägsna utlännningar som är att hänföra till denna kategori. För det tredje bör en bättre övervakning kunna införas beträffande personer som kan misstänkas tillhöra eller verka för terroristorganisationer men som på grund av asylrätten inte kan avlägsnas ur landet. Härutöver bör även undersökas om det är påkallat att skärpa övervakningen i samband med den kriminalpolitiska behandlingen av terrorister som här i landet döms till ansvar för allvarliga brott.

10.2 Viseringsfrågor m. m.

En effektivare inresekontroll kan åstadkommas dels genom generella åtgärder, dels genom åtgärder som tar sikte på den individuella kontrollen. I förstnämnda hänseende ifrågakommer i första hand ökad användning av viseringstvång och effektivare metoder att kontrollera uttagningen av invandrare ur flyktingläger. När det gäller den individuella inresekontrollen uppkommer närmast fråga om att införa nya grunder för avvísning av utlännning som ankommer till Sverige.

I det föregående har lämnats en närmare redogörelse för nu gällande *viseringsbestämmelser* och för de bilaterala *avtal om viseringsfrihet* som Sverige har ingått. Som nyss framhållits bör huvudprinciperna för vår invandringspolitik ligga fast. Det kan med denna utgångspunkt inte komma i fråga att vi generellt skulle återinföra viseringstvång. Däremot bör det enligt kommissionens mening inte vara uteslutet att för kortare eller längre tid utnyttja de suspensionsmöjligheter som gällande viseringsavtal erbjuder för att återinföra viseringstvång i förhållande till ett eller flera länder, om det med ledning av hittillsvarande erfarenheter kan bedömas vara särskilda rikser för att presumtiva terrorister återfinns bland medborgare i dessa länder.

I dagens läge är det bara ett viseringsfrihetsavtal som bör komma i fråga för suspension, nämligen avtalet med Jugoslavien. Förhållandena är här särpräglade. Vi har mottagit ett stort antal jugoslaver, ca 40 000, i vårt land. Det alldeles övervägande antalet av dessa invandrare står inte i motsättning till regimen i sitt hemland. Bland jugoslaverna finns emellertid ett antal politiskt starkt engagerade kroatiska separatister, som öppet redovisar en fientlig inställning till hemlandsregimen. Det ges åtskilliga belägg för att åtminstone en del av dessa människor är beredda att utnyttja vårt lands territorium för våldsaktioner. Fara för häftiga konfrontationer med allvarliga våldsinslag måste bedömas som stor. De terroristdåd som redan har begåtts i vårt land av jugoslaver har väckt stor uppmärksamhet och indignation i deras hemland. Man har såväl i jugoslavisk tidningspress som på officiellt håll upprepade gånger riktat kraftig kritik mot Sverige och svenska myndigheter för att vi inte ingripit med tillräckligt kraftfulla åtgärder för att sätta stopp för terrordåden. Det är även oberoende härav av vikt att vi i fortsättningen skaffar oss bättre kontroll över vilka jugoslaver som kommer till vårt land.

Kommissionen har av dessa skäl under hand hemställt hos Kungl. Maj:t att Sverige tills vidare skall suspendera gällande viseringsfrihetsavtal med Jugoslavien. Kungl. Maj:t har i dag fattat beslut i enlighet med kommissionens hemställan.

När det gäller förfarandet och kontrollen från säkerhetssynpunkt vid *uttagning av invandrare ur flyktingläger* har kommissionen uppmärksammat att den procedur som f. n. tillämpas inte erbjuder rimliga garantier för att inte bland de uttagna också kan återfinnas personer som kan befaras medverka i politisk terrorverksamhet. Enligt kommissionens mening kan det inte komma i fråga att generellt ändra nuvarande praxis att ta ut politiska flyktingar ur dessa läger för invandring till Sverige. Däremot är det enligt kommissionens mening angeläget att skärpa kontrollen vid uttagningen ur lägren till förhindrande av att presumtiva terrorister tas emot i vårt land. Personer som kan antas tillhöra denna kategori bör inte tillåtas komma in i landet även om de är politiska flyktingar.

Uttagningen ur lägren sker under medverkan av en svensk delegation, för vars sammansättning redogörelse har lämnats i det föregående. Från de synpunkter som nu är aktuella är det enligt kommissionens mening naturligt att de erfarenheter och den kunskap som den svenska säkerhetspolisen förfogar över ställs till delegationernas förfogande. Så kan givetvis enklast ske genom att en företrädare för rikspolisstyrelsen regelmässigt får ingå som medlem i en sådan delegation. Enligt vad som upplysts inom kommissionen kan denna ordning genomföras inom ramen för nu tillgängliga personalresurser med ianspråktagande av medel som redan står till förfogande. Kommissionen förordar att åtgärder vidtas som garanterar medverkan från polisens sida i uttagningsförfarandet.

De upplysningar kommissionen erhållit om uttagningsförfarandet ger vid handen att resurserna för tolkning vid delegationens förhör med de presumtiva invandrarna är otillfredsställande. I stor utsträckning är delegationerna hänvisade till att rekrytera tolkarna bland flyktingarna i lägren. Det säger sig självt att det under sådana förhållanden är hart när omöjligt att få tillräckliga garantier för att de personer man anlitar är fullt pålitliga. Det är därför angeläget att en ändring kommer till stånd. Från rikspolisstyrelsens sida har upplysts att man i och för sig förfogar över ett tillräckligt antal kompetenta tolkar inom landet, vilkas pålitlighet man anser vara betryggande kontrollerad. Det har också upplysts att styrelsen kan ställa dessa tolkar till förfogande för medverkan i uttagningsdelegationerna och att så kan ske utan förstärkning av de ekonomiska resurserna. Kommissionen förordar att också i detta hänseende sådana åtgärder vidtas att tolkningen vid uttagningsförfarandet sker under medverkan av tolkar som rikspolisstyrelsen ställer till förfogande eller som i varje fall har godkänts från säkerhetssynpunkt av styrelsen.

10.3 Nya grunder för avvisning

Oavsett om viseringstvång föreligger eller inte i fråga om visst lands medborgare — och kommissionen förutsätter som nämnt att den nuvaran-

de omfattande viseringsfriheten med visst undantag skall tills vidare bestå — föreligger enligt kommissionens mening behov att vid utlänningsankomst till landet kunna hindra hans inresa, när det finns skäl till antagandet att hans närvaro innebär risker för att politiska terrordåd skall komma till utförande på vårt territorium. De grunder på vilka avvisning f. n. kan ske enligt utlänningslagens bestämmelser erbjuder enligt kommissionens mening inte tillräckliga möjligheter i det avseendet.

Kommissionen vill därför förorda att det genom lagstiftning införs vidgade möjligheter till avvisning. Vid utformningen av bestämmelser om nya avvisningsgrunder måste å ena sidan beaktas att dessa inte görs så vidsträckta, att de i verkligheten kommer att drabba inte bara dem som med fog kan hänföras till kategorin presumtiva terrorister utan också och kanske i betydande omfattning laglydiga invandrare, som i och för sig är välkomna i vårt land. Ändrad lagstiftning får med andra ord inte leda till att vår allmänna invandringspolitik i praktiken radikalt förändras. Å andra sidan är det med hänsyn till de uppenbara svårigheterna att identifiera de personer, som med fog kan betecknas som terrorister, angeläget att avvisningskriterierna inte utformas så att de förutsätter någon mer kvalificerad bevisning. För stora krav på bevisning skulle helt förta effekten av en legal utvidgning av avvisningsmöjligheterna.

Ett nytt avvisningsinstitut kan enligt kommissionens mening inte vila på kriterier som uteslutande knyter an till sådana upplysningar om den enskilde utlänningsens vandel som kan vara tillgängliga för myndigheterna och som indicerar att denne själv kan befaras aktivt delta i terroristaktioner. Sådana personuppgifter torde bara undantagsvis vara tillgängliga. Däremot torde myndigheterna i vårt land och i åtskilliga andra länder ha en viss kännedom om vilka politiska organisationer eller grupper som står bakom de internationella terrordåden. Uppgifter om vilka enskilda personer som tillhör eller på annat sätt har en nära anknytning till dessa organisationer eller grupper är också i viss omfattning tillgängliga för polismyndigheterna i många länder. Det ter sig mot denna bakgrund naturligt att som avvisningskriterium välja vederbörande utlännings medlemskap i eller anknytning i övrigt till organisationer eller grupper av detta slag.

Det primära syftet med skärpta regler för inresekontrollen är att bereda befolkningen i vårt land skydd mot politiska våldsdåd. Åtgärderna bör med andra ord begränsas till vad som påkallas av vår önskan att bidra till kampen mot den internationella terrorismen i egentlig mening. Det är däremot varken ett internationellt eller ett svenskt intresse att vi stänger våra gränser för dem som tillhör eller verkar i sådana befrielserörelser eller andra politiska grupperingar som begränsar sin aktivitet till det lands territorium mot vars politiska förhållanden deras verksamhet riktar sig. En grundläggande förutsättning för att avvisning skall få ske bör med detta synsätt vara att den politiska organisation eller grupp, till vilken vederbörande utlännings kan antas ha anknytning, kan befaras komma att utföra eller medverka i politiska våldsdåd i vårt land.

Av uppenbara skäl kan som förutsättning för avvisning inte krävas att det föreligger full bevisning om att utlänningen är medlem i eller tillhör en politisk organisation eller grupp av angivet slag. Om avvisning på sådana grunder som här diskuteras över huvud taget skall kunna tillämpas i praktiken, måste avvisning kunna ske redan om det finns grundad anledning antaga att utlänningen tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp.

Till frågan hur man skulle kunna sörja för att myndigheterna får tillgång till det informationsmaterial som är nödvändigt för att avvisningsregler av angivet slag skall kunna bli verkningsfulla återkommer kommissionen i ett följande avsnitt (10.6).

10.4 *Nya grunder för utvisning*

Det ligger i sakens natur att skärpt inresekontroll enligt nu angivna riktlinjer inte kan bli 100-procentigt effektiv. Vi måste med andra ord räkna med att kontrollen ibland brister och att personer som rätteligen skulle ha hindrats att resa in i landet likväl kommer hit. Härtill kommer, att det sannolikt redan nu bland våra invandrare finns ett större eller mindre antal presumtiva politiska våldsvärkare. Att så är fallet ger kapningsdramat på Bulltofta och vissa tidigare inträffade händelser av liknande slag belägg för. Det är därför nödvändigt att de nya avvisningsregler kommissionen föreslår kompletteras med bestämmelser som gör det möjligt att från vårt territorium avlägsna utlänningar som inte utan fog betraktas som presumtiva terrorister. Det blir här närmast fråga om en utvidgning av det nuvarande utvisningsinstitutet.

Kommissionen föreslår i enlighet med det anförda att i lagstiftningen införs en bestämmelse av innebörd att utlänning som uppehåller sig i Sverige skall kunna utvisas, om det finns grundad anledning antaga att han tillhör eller verkar för en sådan politisk organisation eller grupp som kan befaras utföra terrorhandlingar i vårt land.

10.5 *Förfarandet i avvisnings- och utvisningsärenden*

Beslut i frågor om avvisning fattas enligt nu gällande lagstiftning av polismyndighet. Besluten kan överklagas hos den centrala utlänningsmyndigheten, dvs. invandrarverket, och i vissa fall hos Kungl. Maj:t. Beslut om utvisning enligt utlänningslagens bestämmelser -- med undantag för beslut om s. k. politisk utvisning -- meddelas av länsrätt. Besluten kan överklagas vid kammarrätt. Gör en utlänning, som avvisats eller utvisats, i samband med att verkställighet av beslutet skall ske invändning om politiskt flyktingskap, prövas verkställighetsfrågan av invandrarverket med möjlighet för utlänningen att i vissa fall påkalla överprövning hos Kungl. Maj:t. -- I ärende om s. k. politisk utvisning enligt 34 § utlänningslagen ligger beslutanderätten helt hos Kungl. Maj:t.

När det gäller förfarandet i ärenden om utvisning enligt de nya regler

som kommissionen föreslår är det med hänsyn till den nära släktskapen med den nuvarande s. k. politiska utvisningen enligt kommissionens mening naturligt att beslutanderätten förbehålls Kungl. Maj:t. Avvisning bör däremot givetvis kunna beslutas av polismyndighet. Eftersom grunderna för avvisning och utvisning enligt kommissionens förslag skall vara desamma, synes det emellertid kommissionen lämpligt att i fall då polismyndigheten finner att beslut om avvisning bör meddelas men utlänningen gör invändning om politiskt flyktingskap frågan skall underställas Kungl. Maj:t för avgörande. I avvisningsärende som skall prövas av Kungl. Maj:t bör invandrarverket avge yttrande. Lämpligen sker detta genom att polismyndigheten hänskjuter ärendet till verket, som med eget yttrande överlämnar det till Kungl. Maj:t. Även i utvisningsärenden bör Kungl. Maj:t i regel inhämta invandrarverkets yttrande. Avsteg härifrån bör kunna ske endast i synnerligen brådskande fall. Förfarandereglerna bör utformas i enlighet med det anförda.

Det är med hänsyn till det sätt på vilket avvisningsgrunderna föreslås bli utformade uppenbart att beslut om avvisning inte kan meddelas på grundval av en prövning av den lokala polismyndigheten i det enskilda fallet. Bedömningen av förutsättningarna för avvisning måste ske på grundval av de informationer som kan vara tillgängliga för rikspolisstyrelsen och som är resultatet av polisens egen spaningsverksamhet och dess informationsutbyte med andra länders polismyndigheter. Det synes under dessa förhållanden vara en lämplig ordning att rikspolisstyrelsen med ledning av detta informationsmaterial upprättar en förteckning över personer, som kan misstänkas tillhöra en politisk terroristorganisation eller -grupp och som på den grunden skall avvisas resp. kan utvisas enligt de här föreslagna reglerna. Förteckningen bör fortlöpande göras tillgänglig för de polismyndigheter som svarar för inresekontrollen och utan ytterligare prövning av dem läggas till grund för avvisningsbeslut. Även om förteckningen självfallet är av betydelse vid Kungl. Maj:ts prövning ligger det i sakens natur att Kungl. Maj:t inte är bunden av denna förteckning vid sin prövning av ärenden om avvisning eller utvisning enligt de nya bestämmelserna.

Det bör visserligen ankomma på rikspolisstyrelsen att föra förteckningen. Med hänsyn till att ställningstagandena i frågor om vilka personer som bör uppföras på förteckningen är av grannlaga natur bör emellertid Kungl. Maj:t meddela närmare anvisningar för hur förteckningen skall föras. I frågor som rör förteckningen bör rikspolisstyrelsen i den omfattning som är påkallad samråda med invandrarverket. Vidare bör det åligga rikspolisstyrelsen att genom fortlöpande redogörelser hålla Kungl. Maj:t underrättad om innehållet i förteckningen och de informationer som ligger till grund för denna.

10.6 *Det internationella polissamarbetet*

En förutsättning för att de nya avvisnings- och utvisningsbestämmelser som kommissionen föreslår skall bli ett effektivt instrument i kampen

mot terrorismen är givetvis att informationer är tillgängliga beträffande utlännningar som tillhör olika terroristorganisationer eller grupper. Uppgifterna till den förteckning som enligt kommissionens förslag skall ligga till grund för de nya reglernas tillämpning kommer väsentligen att härröra från den spaningsverksamhet som svenska polismyndigheter bedriver. Av naturliga skäl kan den spaning som sker inom landet inte väntas ge resultat annat än beträffande personer som uppehåller sig i Sverige. Den svenska polisen blir liksom hittills i avsevärd omfattning beroende av det informationsmaterial som kan tillhandahållas av polismyndigheter i andra länder. Ett internationellt polissamarbete bedrivs redan nu, dels inom ramen för den internationella polisorganisationen, Interpol, dels på bilateral basis.

Som framgår av en i det föregående lämnad redogörelse är Interpol en vittförgrenad internationell organisation som befrämjar det internationella kriminalpolissamarbetet genom utbyte av information och genom ömsesidigt bistånd för efterspaning och gripande av personer som misstänks för brott. Organisationen är visserligen stadgeenligt förhindrad att agera i frågor av politisk, militär eller religiös natur och i rasfrågor. Trots detta har organisationens medlemmar, under hänvisning till den oroande utveckling som har ägt rum under de senaste åren på den internationella terroristverksamhetens område, nyligen enats om ett program för att bekämpa flygplanskapningar samt bombattentat och bombhot mot den internationella flygtrafiken, gärningar som ofta har en politisk bakgrund. Vidare har organisationens generalförsamling under innevarande år riktat en uppmaning till medlemsländerna att var för sig vidta nödvändig åtgärder och att samarbeta för att försöka förhindra de former av internationell brottslighet som tar sig uttryck i tagande av gisslan i utpressningssyfte, en typ av brott som också ofta har en politisk bakgrund.

Denna intensifiering av Interpols verksamhet och vidgning av dess arbetsområde är självfallet att hälsa med största tillfredsställelse och kan antagas bli ett verksamt bidrag i kampen mot den internationella terrorismen. Under kommissionens arbete har emellertid från rikspolisstyrelsens sida framhållits, att organisationens möjligheter att verka på ett effektivt sätt är begränsade på grund av att de ekonomiska resurser som står till organisationens förfogande är alltför snävt tilltagna. Enligt styrelsens mening är det av avgörande vikt för att organisationen skall kunna ytterligare höja sin effektivitet, att medlemsstaterna tillför organisationen väsentligt ökade ekonomiska resurser. Kommissionen delar för sin del denna uppfattning. Sverige har tidigare verkat för en förstärkning av Interpol, och kommissionen vill för sin del understryka vikten av att ytterligare initiativ tas i detta syfte.

Även det internationella polissamarbete som äger rum på bilateralt plan med främmande länders polismyndigheter, och som framför allt består i ett fortlöpande utbyte av informationer, har på grund av de senaste årens ökning av internationella våldsdåd och annan internationell brottslighet intensifierats och byggts ut. Det är i och för sig angeläget att

detta samarbete fortsätter och successivt förstärks. Kommissionen, som förutsätter att nödvändiga personella och ekonomiska resurser för detta samarbete och för dess fortsatta utbyggnad står till förfogande inom redan givna ramar, har inte funnit anledning att föreslå några ytterligare åtgärder på detta område.

Det bör emellertid i detta sammanhang framhållas, att effektiviteten i det bilaterala samarbetet i viss mån kan hämmas av att svenska polismyndigheter kan se sig tvungna att i förhållande till vissa länder visa återhållsamhet, när det gäller att från vårt land lämna upplysningar om personer som befinner sig här, med hänsyn till den risk som kan föreligga att upplysningarna av mottagarlandet kommer att användas på ett för den enskilde utlänningen eller honom närstående personer otillbörligt eller skadligt sätt. Även om denna återhållsamhet kan tänkas leda till en minskad benägenhet från vederbörande lands sida att tillhandahålla den svenska polisen upplysningar, som skulle kunna vara av stort värde i våra ansträngningar att förebygga terrordåd, kan det av hänsyn till den enskildes berättigade krav på skydd mot övergrepp inte komma i fråga att göra avvikelser från den praxis som hittills har följts i detta hänseende. Erfarenheterna visar också att den restriktivitet som ådagalagts från svensk sida inte nödvändigtvis behöver inverka negativt på det främmande landets beredvillighet att tillhandahålla oss behövliga informationer. Det bör också påpekas att vi kan upprätthålla ett omfattande och fruktbärande ömsesidigt utbyte av upplysningar med åtskilliga länder som har en rättsordning som vilar på samma principer som vår.

10.7 Skärpt kontroll och övervakning av utlännningar i Sverige

Som tidigare framhållits måste man räkna med att många av de presumtiva terrorister som kan tänkas komma till vårt land inte kan avlägsnas härifrån därför att de är att anse som politiska flyktingar. Reglerna om politisk asyl lägger hinder i vägen för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet, om utlänningen inte kan sändas till annat land, där han är trygg mot politisk förföljelse. Enligt vad kommissionen har uttalat i tidigare sammanhang bör några inskränkningar inte ske i asylrätten. Utöver fall då politiskt flyktingskap föreligger behöver man inte räkna med att hinder för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut kan föreligga annat än i rena undantagsfall på grund av synnerligen starka humanitära skäl.

När det gäller utlännningar som kan antas tillhöra kategorin presumtiva terrorister är det självfallet angeläget att effektiva åtgärder vidtas i syfte att förebygga att de under sin vistelse här deltar i eller medverkar till politiska våldsdåd. Det blir här fråga om att ge polisen de befogenheter och resurser som är nödvändiga för att dessa människors förhållanden skall kunna övervakas och kontrolleras, så att planerade våldsdåd eller andra terroraktioner kan avslöjas på ett tidigt stadium. De möjligheter att ingripa med sådana spaningsmetoder som husrannsakan, kroppsvisitation, telefonavlyssning eller brevkontroll som polis- eller åklagarmyndigheter

har med nu gällande lagstiftning är enligt kommissionens mening otillräckliga. Detta beror främst på att åtgärder av detta slag kan komma till användning endast under förutsättning att det i det konkreta fallet föreligger skälig misstanke om brott. För vissa åtgärder av denna art måste misstanken avse brott av allvarlig art. Som tidigare har framhållits möter det på grund av arten av den politiska terrorverksamheten och det sätt på vilket den bedrivs avsevärda svårigheter att med sedvanliga spaningsmetoder komma ifrågavarande personers verksamhet och brottsplaner på spåren.

Det inger visserligen — bl. a. från rättssäkerhetssynpunkter — betänkligheter mot att rucka på de garantier gällande lagstiftning uppställer till skydd för den enskilde mot otillbörliga angrepp på hans personliga integritet. Av detta skäl har kommissionen också avvisat tanken att polisen generellt skulle få vidgade befogenheter att använda tvångsmedel av de slag som här har exemplifierats. Betänkligheterna måste emellertid enligt kommissionens mening få vika när det gäller människor, som redan vid en föregående prövning har befunnits på grund av sitt samröre med politiska terroristgrupper utgöra ett hot mot den allmänna säkerheten och på den grunden ansetts inte vara önskvärda i landet, dvs. personer beträffande vilka det redan föreligger ett avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt de här föreslagna nya reglerna. Det är här fråga om personer som tillåts stanna i vårt land av starka humanitära skäl. Under sådana förhållanden är det rimligt att de tvingas underkasta sig mer långtgående inskränkningar i sina fri- och rättigheter och i skyddet för den personliga integriteten än andra grupper av befolkningen. Det är enligt kommissionens mening självklart, att de många laglydiga och skötsamma invånarnas berättigade krav på skydd mot våld och terror måste sättas framför ett litet fåtal presumtiva terroristers intresse av skydd för sin personliga integritet.

Från dessa utgångspunkter har kommissionen till en början funnit det naturligt att det ges generella möjligheter att förknippa sådana avvisnings- eller utvisningsbeslut, som inte kan verkställas, med *särskilda föreskrifter för utlänningsens fortsatta vistelse i landet*. Sådana föreskrifter kan avse t. ex. skyldighet för utlänningsen att uppehålla sig bara i viss del av landet eller på viss ort, skyldighet att regelbundet anmäla sig hos polismyndighet, att anmäla byte av bostadsadress eller arbetsanställning etc. Som framgår av den tidigare redogörelsen för utlänningslagstiftningen kan föreskrifter av detta slag redan nu meddelas i vissa fall, bl. a. i samband med visering och meddelande av uppehållstillstånd. Det kan också erinras om att i fall då förutsättningar föreligger för politisk utvisning enligt 34 § utlänningslagen Kungl. Maj:t i stället kan besluta att föreskriva inskränkningar och villkor för utlänningsens vistelse i landet. Också i fall då Kungl. Maj:t enligt 51 § utlänningslagen återbryter, dvs. upphäver, ett beslut om en utlännings avlägsnande ur landet kan sådana föreskrifter meddelas. Bestämmelser av innebörd att den som avvisas eller utvisas enligt de nya bestämmelserna men ändå tillåts stanna i landet skall kunna underkastas

föreskrifter av detta slag utgör sålunda inte någon principiell nyhet i vår lagstiftning.

Av större principiell räckvidd är emellertid frågan i vad mån och under vilka förutsättningar de utläningar som här åsyftas skall kunna bli föremål för sådana *speciella spaningsåtgärder* som nyss har berörts.

Kommissionen har för sin del kommit till slutsatsen att polisen under vissa betingelser bör ges befogenheter att i sin spaningsverksamhet använda sådana tvångsmedel som tidigare har angetts mot den begränsade krets av utläningar som det här gäller. Så bör kunna få ske till utvärderande av om den politiska organisation eller grupp som utläningen antas tillhöra kan anses utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet, även om det i det särskilda fallet ännu inte föreligger någon misstanke om brott, vare sig mot utläningen själv eller någon i hans omgivning. En förutsättning för att denna ordning skall kunna anses försvarlig är dock att en lagstiftning med detta innehåll omgärdas med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier och att tillämpningen av lagstiftningen underkastas en betryggande rättslig och parlamentarisk kontroll.

Det är givetvis ovisst i vad mån möjligheten att använda tvångsmedel av här avsett slag leder till att polisen faktiskt kommer att kunna avslöja planerade terrordåd. Under alla förhållanden kan emellertid lagstiftningen som sådan förväntas få en inte obetydlig allmänpreventiv effekt. Man kan inte heller bortse från att en del av de utläningar som det här är fråga om har möjligheter att utan risk för liv eller hälsa lämna landet och föredrar att göra det, om de blir föremål för långtgående övervakningsåtgärder.

Kommissionen föreslår i enlighet med det anförda att det införs lagbestämmelser av innebörd, att utläning, mot vilken ett beslut har meddelats om avvisning eller utvisning enligt de tidigare föreslagna nya bestämmelserna men som likväl tillåts kvarstanna i landet, skall kunna under vissa förutsättningar underkastas husrannsakan, kroppsvisitation, brevkontroll eller telefonavlyssning. Åtgärder av detta slag bör dock som nyss antytts kunna tillgripas endast om det är av betydelse för att utvärdera i vad mån verksamhet som bedrivs av sådan politisk organisation eller grupp, som kan befaras använda terrorismetoder i sin verksamhet, utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Med hänsyn till den utomordentligt ingripande karaktär som brevkontroll och telefonavlyssning har bör som ett ytterligare villkor för att en sådan åtgärd skall få tillgripas uppställas att det föreligger synnerliga skäl för åtgärden.

Det är tänkbart, att ett beslut om avvisning eller om avlägsnande ur landet har meddelats enligt de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen mot en person, som i och för sig tillhör den kategori terrorister som de nya bestämmelserna tar sikte på, men att utläningen av politiska skäl e. d. tillåts kvarstanna i landet och att beslutet sålunda inte kan verkställas. Också i ett sådant fall bör det, utan att det meddelas något avvisnings- eller utvisningsbeslut enligt de föreslagna nya bestämmelserna, finnas möjlighet att förordna om tillämpning beträffande honom av de nya reglerna om tvångsmedel, givetvis dock endast under de särskilda

föresättningar som nyss angetts. Sådan utlännning bör också kunna underkastas inskränkningar och villkor för sin vistelse i landet. I konsekvens med vad som kommer att gälla i fråga om de utlännningar som drabbas av avvsnings- eller utvisningsbeslut enligt de nya bestämmelserna bör beslutanderätten förbehållas Kungl. Maj:t när det gäller meddelande av föreskrifter och förordnande om tillämplighet av bestämmelserna om tvångsmedel mot denna kategori utlännningar.

När över huvud taget föresättningarna för användning av tvångsmedel enligt de nya reglerna föreligger, bör sådana åtgärder som husrannsakan och kroppsvisitation kunna beslutas av polismyndighet. Av rättssäkerhetsskäl bör däremot brevkontroll eller telefonavlyssning -- i överensstämmelse med vad som gäller enligt rättegångsbalkens bestämmelser om användning av dessa tvångsmedel i brottmål -- inte kunna tillgripas annat än efter förordnande av domstol. I fråga om förfarandet i sådana ärenden bör rättegångsbalkens bestämmelser i allt väsentligt vinna tillämpning.

10.8 Parlamentarisk och rättslig kontroll av den nya lagstiftningens tillämpning

De nya lagbestämmelser som kommissionen föreslår i fråga om avvsnings och utvisning samt användning av tvångsmedel är av ingripande och i vissa hänseenden extraordinär natur. Det är mot den bakgrunden naturligt att lagstiftningen tills vidare får en begränsad giltighetstid. Sedan bestämmelserna varit i tillämpning någon tid, bör riksdagen få tillfälle att mot bakgrund av vunna erfarenheter ta ställning till om lagstiftningen skall ges fortsatt giltighet och, i sådant fall, huruvida ändringar är påkallade i den ena eller andra hänseendet. Kommissionen förordar att lagstiftningens giltighetstid begränsas till ett år.

Det bör emellertid enligt kommissionens mening också finnas möjlighet till fortlöpande parlamentarisk insyn i tillämpningen av de nya bestämmelserna. Så kan lämpligen ske genom att det föreskrivs skyldighet för polismyndigheterna att kontinuerligt till rikspolisstyrelsen avlämna redogörelser för de åtgärder som har vidtagits enligt den nya lagstiftningen. Både tillämpningen ute på fältet av de nya lagbestämmelserna och den förteckning som rikspolisstyrelsen enligt det föregående skall upprätta över sådana presumtiva terrorister som skall avvisas eller som kan utvisas, bör bli föremål för återkommande diskussioner i styrelsen in pleno. Föreskrifter i dessa hänseenden bör utfärdas i särskild ordning av Kungl. Maj:t.

10.9 Det lagtekniska genomförandet av de nya bestämmelserna

Det kan från vissa synpunkter synas naturligt att de nya avvsnings- och utvisningsregler som kommissionen föreslår inarbetas i utlänningslagen. Åtskilliga både principiella och praktiska skäl kan emellertid åberopas mot en sådan ordning. Den nya lagstiftningen skall som tidigare nämnts vara av provisorisk karaktär och ha begränsad giltighetstid. Detta talar i

och för sig för att bestämmelserna tas upp i en särskild lag. Det råder vidare ett mycket nära samband mellan å ena sidan avvisnings- och utvisningsreglerna och å andra sidan de föreslagna nya tvångsmedelsbestämmelserna. Av både sakliga och lagtekniska skäl bör därför bestämmelserna om möjligt sammanföras i en och samma lag. Emellertid är det från systematiska synpunkter inte lämpligt att bestämmelser om sådana tvångsmedel som det här gäller tas upp i utlänningslagen. Ytterligare en omständighet, som talar emot att de nya bestämmelserna förs in i denna lag, är att utlänningslagen f. n. är föremål för översyn inom utlänningsutredningen och att man i möjligaste mån bör undvika att föregripa utredningens arbete.

Kommissionen har med hänsyn till dessa förhållanden stannat för en lösning som innebär, att de nya lagbestämmelserna samtliga tas upp i en särskild lag. Lagen kan lämpligen ges rubriken "Lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund".

10.10 *Vissa frågor om den nya lagstiftningens administration*

De nya bestämmelserna om avvisning som kommissionen föreslår förutsätter en effektiv gränskontroll. Som tidigare har anförts skall avvisningsbeslut enligt de nya reglerna meddelas av den lokala polismyndighet som vid de olika gränstationerna svarar för inresekontrollen. Besluten skall utan saklig prövning fattas på grundval av den förteckning som rikspolisstyrelsen skall föra. En förutsättning för att gränskontrollen skall kunna fungera effektivt är sålunda, att uppgifterna på denna förteckning fortlöpande tillställs de polismyndigheter som har att svara för kontrollen.

På rikspolischefens uppdrag har en arbetsgrupp inom rikspolisstyrelsen tillsatts med uppgift att lägga fram förslag om ett lämpligt system för detta ändamål. Arbetet har inriktats på tillskapandet av ett ADB-register, som skulle omfatta inte bara de utlänningar som avses med den nu aktuella lagstiftningen utan också sådana personer som enligt gällande regler har avlägsnats ur landet med förbud att återvända. Arbetsgruppen har avgett en rapport vari föreslås att ett ADB-register inrättas och att detta skall omfatta sådana presumtiva terrorister som avses med kommissionens förslag samt de personer som finns upptagna i invandrarverkets s. k. U-bok. Avsikten är att förbindelsen med registret skall ske genom terminaler vid de större passkontrollorterna. Behovet av terminaler beräknas till 50. Vidare föreslås att vid den centrala registreringsavdelningen förs ett manuellt register med närmare uppgifter om de i ADB-registret upptagna personerna.

Kommissionen ser inte som sin uppgift att ta ställning till frågan om inrättandet av det föreslagna ADB-registret. Kommissionen vill likväl understryka vikten av att åtgärder skyndsamt vidtas som säkerställer att de nya avvisningsreglerna kan tillämpas vid våra gränskontrollstationer i full utsträckning och med minsta möjliga risk för att misstag begås till följd av förseningar i informationsflödet.

Tillämpningen av de nya avvisningsreglerna ger upphov till ett särskilt problem, som har samband med den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Enligt denna överenskommelse bör avvisning ske vid nordisk yttergräns av utlänning, vilken finns upptagen i något nordiskt lands förteckning över personer som utvisats, förpassats eller förvisats från det landets territorium. Den av kommissionen föreslagna förteckningen kommer att i stor utsträckning upptaga personer som inte tidigare har avlägsnats från Sverige, och beträffande dessa personer har sålunda Danmark, Finland, Island och Norge inte genom passkontrollöverenskommelsen åtagit sig att verkställa avvisning för svensk räkning. Vid kontakt som tagits med dessa länder på ministernivå har företrädare för dem förklarat att en sådan åtgärd kan göras med stöd av bestämmelsen i passkontrollöverenskommelsen av innehåll att envar utlänning kan avvisas som av andra grunder än de i överenskommelsen uppräknade anses inte böra ges tillåtelse att resa in i en eller flera av de fördragsslutande staterna. Från dessa länders sida har man förklarat att man skall undersöka möjligheterna med hänsyn till egen intern lagstiftning att avvisa i den svenska förteckningen upptagna personer. Man är allmänt inställd på att lämna svenska myndigheter allt tänkbart bistånd.

10.11 *Den särskilda flygplatskontrollen*

Ett viktigt led i ansträngningarna att förebygga flygplanskapning, bombattentat eller andra sabotage mot flygtrafiken är den särskilda flygplatskontroll som sker enligt 1970 års lag i ämnet. Enligt rådande ordning utförs kontrollen av lokal polisinyndighet. Kontroll sker endast stickprovvis. Under kommissionens arbete har från rikspolisstyrelsens sida framhållits olika brister i systemet. Man har pekat på bristande personalresurser, som bl. a. har medfört en hård prioritering och ett strängt urval av de flygturer som skall kontrolleras. Detta har i sin tur inneburit att kontrollen inte har kunnat upprätthållas i den omfattning som skulle ha varit önskvärd. Vidare har framhållits att nuvarande personalläge inte medger att vare sig kriminalpolis eller personal ur säkerhetspolisen kontinuerligt deltar i kontrollen, en omständighet som varit ägnad att försvaga kontrollens effektivitet. Även brister i kontrollens administration har påtalats.

Rikspolisstyrelsen har nyligen hos Kungl. Maj:t gjort en framställning om inrättande av en särskild enhet inom styrelsen med uppgift att svara för flygplatskontrollen. Som alternativ har rikspolisstyrelsen föreslagit att sådan flygplatspolis anknyts till de tre storstadsdistrikten. Med hänsyn till att de nu berörda frågorna är föremål för Kungl. Maj:ts prövning har kommissionen ansett sig inte böra ingå på en närmare prövning av de önskemål som berörs i framställningen. Kommissionen vill emellertid i detta sammanhang framhålla betydelsen av att lämpliga åtgärder vidtas för att åstadkomma en flygplatskontroll som är så effektiv som möjligt och där behövliga insatser är samordnade på bästa sätt.

10.12 *Vissa kriminalpolitiska frågor*

Under innevarande år har genomförts vissa ändringar i tillämpningskungörelsen till lagen (1964:541) om behandling i fängelseanstalt. Ändringarna innebär i huvudsak att frågor om placering i öppen anstalt och om korttidspermission för personer som dömts till fängelse i minst två år i princip skall handläggas av kriminalvårdsstyrelsen och inte som tidigare av kriminalvårdsdirektören.

I den proposition (1972:67) med förslag till vissa åtgärder mot narkotikamissbruket, m. m., som låg till grund för dessa författningsändringar, drogs upp särskilda riktlinjer för den kriminalpolitiska behandlingen av vissa kategorier lagöverträdare som döms till långvariga frihetsstraff för brott av viss beskaffenhet. Dessa riktlinjer tog närmast sikte på den organiserade yrkesmässiga kriminalitet, ofta av internationell karaktär, som på senare år vunnit insteg här i landet. Särskilt nämndes den grova illegala narkotikahandlingen och den verksamhet som bedrivs av internationella bedragarligror. Det framhölls som angeläget, med hänsyn till rymningsfaran och risken för fortsatt brottslighet av speciellt samhällsfarlig natur, att ifrågavarande kategorier lagöverträdare inte beviljas permissioner eller får förmånen av vård i öppen anstalt i samma omfattning som tidigare och att möjligheterna till villkorlig frigivning efter halva verkställighetstiden används med största återhållsamhet i fråga om dessa lagöverträdare. Dessa riktlinjer godtogs av riksdagen.

De principer som i enlighet med dessa riktlinjer numera tillämpas beträffande de i propositionen angivna kategorierna av lagöverträdare, som döms till långvariga frihetsstraff, bör enligt kommissionens mening vara vägledande också när det gäller sådana för brott dömda personer som är att hänföra till den nu aktuella kategorien presumtiva våldsverkare och som sålunda finns upptagna på rikspolisstyrelsens särskilda förteckning.

Kommissionen förutsätter att det i framtiden sker ett sådant utbyte av informationer mellan rikspolisstyrelsen och invandrarverket, å ena, samt kriminalvårdsmyndigheterna, å andra sidan, som möjliggör en sådan ordning. Med hänsyn till den fara för den allmänna ordningen och säkerheten som dessa utlänningars närvaro i landet utgör bör i princip visas stor återhållsamhet, när det gäller permissioner, placering på öppen anstalt och villkorlig frigivning efter halva strafftiden, även i fall då en utlänning som hör till kategorien terrorister eller presumtiva terrorister har dömts till påföljd som är lindrigare än fängelse i två år. När det gäller denna kategori lagöverträdare är det naturligtvis av särskild betydelse att man i kriminalvårdsanstalterna ser till att dessa personer inte har möjligheter att ha sådana kontakter med utomstående att de kan delta i planerandet av nya brott.

Det informationsutbyte som förutsätts äga rum för det angivna ändamålet synes lämpligen kunna ske i den formen att den myndighet som handlägger ärende om placering i öppen anstalt, permission eller villkorlig frigivning av utlänning som undergår fängelse, ungdomsfängelse

eller internering, regelmässigt bereder rikspolisstyrelsen tillfälle att yttra sig, innan beslut fattas i ärendet. Undantag från denna regel bör ifrågakomma endast vid mycket kortvariga frihetsstraff. Rikspolisstyrelsen bör i sitt yttrande ange om utlänningsen är att hänföra till den kategori personer som omfattas av den nu föreslagna lagstiftningen och om styrelsen av den anledningen anser hinder föreligga mot den ifrågasatta åtgärden med hänsyn till intresset av att förebygga politiska våldsdåd. Det bör dock som hittills ankomma på den myndighet som handlägger ärendet att självständigt ta ställning till frågan om åtgärden skall komma till stånd eller inte.

Bestämmelser om rikspolisstyrelsens hörande i berörda ärenden bör meddelas av Kungl. Maj:t.

10.13 *Följdändringar i annan lagstiftning*

Den föreslagna lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund föranleder vissa ändringar i annan lagstiftning.

I 65 § *utlänningslagen* straffbeläggs överträdelse av meddelad föreskrift om inskränkningar eller villkor för utlännings vistelse i riket. En motsvarande straffbestämmelse tas upp i den föreslagna lagen. Straffmaximum, som i *utlänningslagen* är fängelse i sex månader, har i den föreslagna lagen emellertid satts till fängelse ett år. På grund av den nära anknytning, som beträffande meddelande av föreskrifter bl. a. föreligger mellan den föreslagna lagen och 34 § *utlänningslagen*, bör straffsatserna i detta avseende vara överensstämmande i de båda lagarna.

Enligt 66 § *utlänningslagen* kan den utlänningsen, som efter verkställd förvisning eller utvisning uppehåller sig i riket i strid mot meddelat förbud, straffas med fängelse i högst sex månader. Denna bestämmelse skall genom hänvisningen i 7 § i den föreslagna lagen även tillämpas beträffande utlänningsen, som utvisats enligt sistnämnda lag. I konsekvens med vad som anförts i föregående stycke bör även straffmaximum i 66 § *utlänningslagen* höjas till fängelse ett år.

Den föreslagna lagen innebär bl. a. att utlänningsen i vissa fall kan avlägsnas ur riket på andra grunder än dem som finns upptagna i *utlänningslagen*. Emellertid föreskrivs i 1 § första stycket sistnämnda lag att utlänningsen inte får i annat fall eller i annan ordning än som i den lagen anges tvingas att lämna riket. Med hänsyn härtill bör i samband med införandet av den föreslagna lagen tas in en bestämmelse i *utlänningslagen* av innebörd att i särskild ordning får utöver vad som följer av *utlänningslagen* föreskrivas åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Bestämmelsen bör lämpligen placeras som ett fjärde stycke i 71 § *utlänningslagen*.

Kommissionen framlägger på grund av det anförda förslag till ändring i 65, 66 och 71 §§ *utlänningslagen*.

Enligt prop. 1972:132 med förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen m. m. skall rättshjälp i vissa mål och ärenden som angår den personliga

rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten kunna utgå som *offentligt biträde*. Detta gäller huvudsakligen inom mentalsjukvården, nykterhetvården, barnavården och kriminalvården samt på utlänningslagstiftningens område.

När det gäller utlänningslagstiftningen innehåller utlänningslagen (1954:193) redan nu vissa bestämmelser om skyldighet för myndighet att förordna biträde åt enskild part som anses behöva sådan hjälp. Det i propositionen framlagda förslaget innebär på flera punkter utvidgning av möjligheten till biträdesförordnande. Samtidigt samordnas bestämmelserna med reglerna om offentligt biträde. Närmare bestämt innebär de föreslagna reglerna att offentligt biträde skall kunna förordnas i sådana ärenden enligt utlänningslagen som angår utlännings avlägsnande ur landet i administrativ ordning. Undantagna kommer dock att vara avvisningsärenden när handläggningen äger rum hos polismyndighet. När det gäller verkställighet av beslut om avlägsnande enligt utlänningslagen innebär förslaget att offentligt biträde skall kunna förordnas endast i sådant ärende som underställts den centrala utlänningsmyndigheten på grund av påstående om risk för politisk förföljelse.

Vidare skall enligt propositionsförslaget offentligt biträde kunna förordnas utan hinder av de angivna inskränkningarna om utlänningshållits i förvar under längre tid än en vecka. Härutöver föreslås att offentligt biträde skall kunna förordnas bl. a. i ärenden angående föreskrifter som meddelas enligt 9 eller 34 §§ utlänningslagen.

Det förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund som kommissionen enligt det föregående lägger fram, innebär möjligheter till så djupgående ingripanden mot enskild person att offentligt biträde bör kunna förordnas även i vissa ärenden som där avses.

Sålunda bör offentligt biträde kunna förordnas i ärende som anhängigjorts direkt hos Kungl. Maj:t. Härmed avses dels utvisningsärende enligt 3 § och dels ärende enligt 9 § som angår meddelande av föreskrifter eller förordnande om tillämplighet av tvångsmedelsreglerna. Vidare bör offentligt biträde kunna förordnas i sådant ärende om avvisning eller verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som enligt 2 eller 5 § hänskjutits till statens invandrarverk för underställning hos Kungl. Maj:t. Tillsammantaget innebär detta att offentligt biträde skall kunna utses i alla ärenden hos statens invandrarverk eller Kungl. Maj:t enligt ifrågasvarande lag. Möjlighet att förordna offentligt biträde bör slutligen föreligga om utlännings i ärende om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning hållits i förvar längre än en vecka.

Ett genomförande av dessa förslag förutsätter att ändringar görs i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen som genom nyssnämnda proposition f. n. är föremål för riksdagens prövning. Kommissionen har utarbetat förslag till sådana ändringar.

11 Specialmotivering

1 Förslaget till

Lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund

I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen har de nya bestämmelserna om avvísning och utvisning och om användande av vissa tvångsmedel mot presumtiva terrorister, som drabbats av beslut om avvísning eller avlägsnande men som av politiska skäl tillåts kvarstanna i Sverige, sammanförts i en särskild lag som har getts rubriken "Lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund".

I 1--8 §§ har tagits upp reglerna om avvísning och utvisning. 9 § innehåller bestämmelser om meddelande av särskilda föreskrifter om villkor och inskränkningar för sådan utlännings vistelse i landet som nyss nämnts. I 10--13 §§ har tagits upp bestämmelser om tvångsmedel mot denna kategori utlänningar. 14 § innehåller vissa bestämmelser om förhör, och i 15 § slutligen har tagits upp straffbestämmelser.

1 § Denna paragraf innehåller bestämmelse om avvísning av utlänning som är att anse som presumtiv terrorist och om den förteckning över sådana utlänningar som enligt vad tidigare har anförts skall föras av rikspolisstyrelsen och ligga till grund för avvísningsbeslutet.

Frågan om avvísningskriterierna har behandlats i den allmänna motiveringen. I enlighet med vad som där har anförts föreskrivs i *första stycket* av förevarande paragraf, att utlänning, som ankommer till riket, skall avvisas, om det finns grundad anledning antaga, att han tillhör eller verkar för politisk organisation eller grupp, som kan befaras här i landet använda våld, hot eller tvång som medel i sin verksamhet. Enligt *andra stycket* skall rikspolisstyrelsen, enligt de närmare föreskrifter Kungl. Maj:t meddelar, upprätta förteckning över utlänningar som skall avvisas enligt vad som sägs i första stycket.

Som har utvecklats i det föregående och som även framgår av den föreslagna lagens rubrik syftar den nya lagstiftningen till att bereda skydd mot politiska våldsdåd med internationell bakgrund. Förevarande paragraf liksom lagens bestämmelser i övrigt riktar sig sålunda ytterst mot sådana politiska organisationer eller grupper som öppet har förklarat eller genom sin verksamhet har visat att de är beredda att för uppnående av sina politiska mål använda våldsmetoder och att ge den politiska konflikten en internationell spridning genom att utföra våldsdåd eller begå liknande allvarliga brott även på tredje lands territorium. Detta har i

lagtexten kommit till uttryck genom att där talas om "organisation eller grupp som kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång som medel i sin verksamhet".

Det är inte möjligt att närmare ange vad som skall krävas, för att en viss organisation eller grupp skall anses omfattad av denna beskrivning. Uppenbart är emellertid att en organisation eller grupp, som – i likhet t. ex. med den palestinska gerillaorganisationen "Svarta september" – vid ett eller flera tillfällen förklarat sig stå bakom våldsdåd begångna i länder som står utanför den aktuella politiska konflikten, utan vidare hör till den kategori som åsyftas. Detsamma bör gälla sådana organisationer eller grupper som öppet solidariserat sig med dem som utfört handlingar av detta slag, även om det inte kan anses klarlagt att de själva organiserat dem, eller som förklarat sig beredda att utföra eller låta utföra våldsdåd i tredje land som ett led i sin verksamhet.

Om upprepade våldsdåd eller andra terrorhandlingar begåtts inom det lands territorium där den politiska konflikten har sitt ursprung men har riktat sig mot ett tredje lands intressen – det kan t. ex. röra sig om kidnappning av främmande stats diplomater eller av företrädare för en internationell organisation – torde detta utgöra en tillräcklig indikation på att den organisation eller grupp som står bakom sådana handlingar kan komma att tillgripa liknande metoder också på tredje lands territorium.

Det krävs självfallet inte att Sverige direkt eller indirekt utpekats av vederbörande organisation eller grupp som ett presumtivt operationsområde, för att det skall anses föreligga risk för terrorhandlingar på vårt territorium. Det är tillräckligt att det över huvud taget föreligger fara för en internationell spridning av den politiska konflikten genom användning av terrormetoder utanför området för den ursprungliga konflikthärden.

Att bestämma vilka organisationer och grupper som skall anses omfattade av bestämmelsen i första stycket är en grannlaga uppgift som inrymmer känsliga politiska överväganden. Det bör därför ankomma på Kungl. Maj:t att träffa dessa avgöranden. I föreskrifterna rörande den av rikspolisstyrelsen förda förteckningen skall således anges vilka organisationer eller grupper som får tas i betraktande vid upprättandet av förteckningen. Givet är att förhållandena kommer att skifta från tid till annan och att föreskrifterna i detta hänseende kontinuerligt måste kompletteras eller ändras, så att de korrekt återspeglar den aktuella situationen. Uppgiften blir att vid varje tid skilja ut de organisationer och grupper som kan befaras använda våld i Sverige från andra organisationer.

Avvisning enligt denna paragraf skall kunna ske endast om det finns grundad anledning antaga att utlänningen tillhör eller verkar för en sådan politisk organisation eller grupp som enligt de berörda föreskrifterna omfattas av bestämmelsen. Huruvida denna förutsättning är uppfylld får avgöras med ledning av de informationer som blivit tillgängliga för den svenska polisen genom dess egen spaningsverksamhet men framför allt genom det internationella polissamarbetet. Som har framhållits i den allmänna motiveringen kan det med hänsyn till arten av dessa avgöranden inte ifrågakomma att de anförtros de lokala polismyndigheter som svarar

för inresekontrollen. Prövningen bör i stället ske i rikspolisstyrelsen. En sådan ordning åstadkommes genom föreskriften i andra stycket om att förteckningen över de utlänningar som skall avvisas enligt första stycket skall föras av styrelsen i förening med bestämmelserna i 2 § av innebörd att avvisning skall ske av den som finns upptagen på förteckningen men att fråga om avvisning av annan utlänning inte får prövas av gränskontrollmyndigheten utan skall avgöras av Kungl. Maj:t.

Att förteckningen på detta sätt tillerkänns ett absolut vitsord gör det givetvis angeläget att det ges från rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande garantier för att urvalet av personer som tas upp på förteckningen sker med största omsorg och att misstag så långt möjligt undvikas. Som har framhållits i den allmänna motiveringen bör förteckningen bli föremål för återkommande diskussioner i rikspolisstyrelsen in pleno. Föreskrifter bör meddelas om att en sådan granskning skall ske med täta intervaller. Vidare bör rikspolischefen kunna hänskjuta tveksamma enskilda fall till styrelsen in pleno. Genom Kungl. Maj:ts föreskrifter rörande förteckningen bör slutligen rikspolisstyrelsen åläggas att en gång i månaden tillhandahålla Kungl. Maj:t förteckningen och det bakomliggande informationsmaterialet.

Förteckningen måste givetvis föras fortlöpande. Beslut som rör förteckningen bör under tid som förflyter mellan rikspolisstyrelsens plenarsammanträden för granskning fattas av rikspolischefen med rätt för denne att delegera beslutanderätten till chefen för säkerhetsavdelningen. För att avvisningsbestämmelsen skall kunna tillämpas effektivt måste förteckningen omedelbart lända till efterrättelse. Det bör uppmärksammas att polismyndighets avvisningsbeslut kommer att kunna överklagas i den ordning som gäller för avvisningsbeslut enligt utlänningslagen. Detta framgår av hänvisningen i 7 § i den föreslagna lagen till besvärslagerna i utlänningslagen.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen bör rikspolisstyrelsen — resp. rikspolischefen — i den omfattning som är påkallad samråda med invandrarverket i frågor som rör förteckningen. Genom ett sådant samråd kan säkerställas att sådana uppgifter om den enskilde utlänningen som kan vara tillgängliga för verket blir beaktade vid avgörande av om han skall vara upptagen i förteckningen. Bestämmelser om detta samråd bör tas in i de föreskrifter rörande förteckningen som Kungl. Maj:t skall meddela.

2 § Paragrafen innehåller bestämmelser om lokal polismyndighets handläggning av frågor om avvisning enligt 1 §.

Som har anförts i det föregående bör som huvudregel gälla, att en utlänning som finns upptagen på den i 1 § omnämnda förteckningen vid sin ankomst till riket skall avvisas av den lokala polismyndigheten enbart på denna formella grund och utan att myndigheten ingår i någon saklig prövning huruvida materiella förutsättningen för avvisning föreligger. Vissa avsteg från denna huvudregel är dock påkallade.

Enligt 19 § tredje stycket utlänningslagen kan avvisning inte ske av utlänning som innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstill-

stånd. Skälen till denna reglering är uppenbara. Det kan givetvis inte godtagas att lokal polismyndighet meddelar ett beslut som står i direkt strid med ett beslut som tidigare meddelats av en överordnad myndighet.

Denna grundsats bör i princip vara vägledande också vid utformningen av de nu aktuella nya avvisningsreglerna. Det kan väl tänkas att det vid prövningen av en ansökan om visering inte föreligger sådana upplysningar rörande sökanden som skulle tyda på att han är en sådan presumtiv terrorist som avses i 1 § den föreslagna lagen och att ansökningen därför bifalls. Om det senare framkommer upplysningar av angivet slag och utlänningsen därför förs upp på rikspolisstyrelsens förteckning, torde visserligen det samråd som enligt vad tidigare anförts förutses äga rum mellan rikspolisstyrelsen och invandrarverket leda till att viseringen omedelbart återkallas. Det kan dock inte uteslutas att detta i något fall inte hinner ske förrän utlänningsen ankommer till riket. I ett sådant fall bör ett avvisningsbeslut inte kunna meddelas av den lokala polismyndigheten.

I den allmänna motiveringen har berörts ett annat och sannolikt vanligare fall då beslut om avvisning inte bör kunna meddelas av lokal polismyndighet. Om en utlänningsen, som finns upptagen på rikspolisstyrelsens förteckning, ankommer till riket och påstår att han är politisk flykting, bör frågan om hans rätt att resa in i landet självfallet inte prövas av gränskontrollmyndigheten utan underställas Kungl. Maj:t. Bestämmelser härom har i lagförslaget tagits upp i 5 §, och i nu förevarande paragraf bör därför ske en hänvisning till nämnda lagrum.

I enlighet med det anförda föreskrivs i *första stycket* av förevarande paragraf, att när utlänningsen, som har tagits upp på rikspolisstyrelsens förteckning och som inte innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd, ankommer till riket, polismyndigheten omedelbart skall meddela beslut om hans avvisning, om annat inte följer av vad som sägs i 5 §. Bestämmelsen torde inte kräva någon ytterligare kommentar.

Om en utlänningsen inte kan avvisas enligt utlänningslagen på den grund att han innehar visering eller uppehålls- eller bosättningsstillstånd, leder detta till att han får resa in i landet. Föreligger det sådana omständigheter beträffande honom att han enligt utlänningslagens regler skulle ha avvisats, om han inte innehaft viseringen eller tillståndet, får det först efter hans inresa prövas om han skall avlägsnas ur landet. En sådan ordning synes emellertid inte kunna godtas, när det gäller sådana presumtiva terrorister som omfattas av den nya lagstiftningen. Så länge en utlänningsen står på rikspolisstyrelsens förteckning över sådana presumtiva terrorister bör han inte under några förhållanden tillåtas att resa in i landet. Ankommer en sådan utlänningsen till en gränsstation med giltig visering eller gällande uppehålls- eller bosättningsstillstånd bör därför frågan om hans rätt att resa in underställas Kungl. Maj:t.

I enlighet med dessa överväganden har i *andra stycket* av förevarande paragraf föreskrivits att om det hos den lokala polismyndigheten uppkommer fråga om avvisning enligt denna lag av annan utlänningsen än som avses i första stycket, polismyndigheten skall hänskjuta ärendet till

statens invandrarverk, som med eget yttrande skall underställa Kungl. Maj:t ärendet.

Finner lokal polismyndighet skäl till avvisning enligt 1 § föreligga beträffande utlänning som inte är upptagen på rikspolisstyrelsens förteckning, bör myndigheten självfallet samtidigt som ärendet hänskjuts till invandrarverket anmäla förhållandet till rikspolisstyrelsen för dess prövning huruvida utlänningen bör tagas upp på förteckningen. I sådant ärende bör styrelsen samråda med invandrarverket.

En handläggning enligt den här föreskrivna ordningen av de avvisningsärenden som avses i andra stycket förutsätter givetvis att utlänningen kan tagas i förvar i avbidan på Kungl. Maj:ts prövning av ärendet. En bestämmelse härom har tagits upp i 6 § första stycket.

3 § Denna paragraf innehåller bestämmelser om utvisning av personer som är att anse som presumtiva terrorister.

I fråga om de allmänna överväganden som ligger till grund för bestämmelsen hänvisas till den allmänna motiveringen. I enlighet med vad där har anförts föreskrivs att utlänning som uppehåller sig i riket får utvisas, om sådana omständigheter föreligger som sägs i 1 § första stycket. Beslut om utvisning meddelas av Kungl. Maj:t efter hörande av invandrarverket, vars yttrande dock ej behöver inhämtas om ärendet är av synnerligen brådskande natur.

Utvisningskriterierna är desamma som kriterierna för avvisning enligt 1 §. Det är dock inte någon förutsättning för utvisning enligt denna paragraf att utlänningen har tagits upp på den förteckning som rikspolisstyrelsen för enligt 1 § andra stycket. Kungl. Maj:t har alltså att göra en fri prövning av utvisningsfrågan på grundval av allt det informationsmaterial som kan vara tillgängligt i ärendet. Lika litet som vid prövningen av ett underställt avvisningsärende beträffande en utlänning som innehar visering eller uppehålls- eller bosättningstillstånd men finns upptagen på rikspolisstyrelsens förteckning är Kungl. Maj:t i utvisningsärendet bunden av förteckningen.

Om Kungl. Maj:t finner att de materiella förutsättningarna för utvisning enligt denna paragraf inte föreligger, dvs. att utlänningen inte kan anses vara att hänföra till kategorien presumtiva terrorister men utlänningen trots detta är upptagen på förteckningen, bör i beslutet i utvisningsfrågan förordnas att utlänningen skall avföras från förteckningen. Om däremot prövningen resulterar i att förutsättningarna för utvisning enligt paragrafen i och för sig föreligger men att utlänningen är att anse som politisk flykting och på den grunden bör ges rätt att kvarstanna i landet, bör något förordnande om hans avförande från förteckningen inte meddelas. Det kan nämligen tänkas att utlänningen sedermera frivilligt reser ur landet men återkommer vid ett senare tillfälle. Det bör då finnas en möjlighet att redan vid hans ankomst till riket på nytt pröva frågan om han bör få resa in och kvarstanna här.

Invandrarverket bör regelmässigt beredas tillfälle att avge yttranden i utvisningsärenden enligt denna paragraf. Det kan emellertid i enskilda fall vara av mycket stor betydelse att ärendet avgörs med stor skyndsamhet.

Ett beslut om avvisning eller utvisning enligt lagen skall i enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen utgöra en förutsättning för att polismyndighet skall kunna ingripa med sådana tvångsmedel som husrannsakan, kroppsvisitation, telefonavlyssning eller brevkontroll. Situationen kan vara sådan att det föreligger ett trängande behov att kunna ingripa med en sådan åtgärd utan dröjsmål för att om möjligt avvärja ett planerat våldsdåd. I en sådan situation bör Kungl. Maj:t kunna fatta beslut i utvisningsfrågan utan att avvakta invandrarverkets yttrande.

Det är naturligt att yttranden i utvisningsärenden föreligger också från rikspolisstyrelsen. Någon särskild föreskrift härom torde dock inte vara behövlig, eftersom frågan om utvisning så gott som undantagslöst torde komma att aktualiseras av rikspolisstyrelsen eller rikspolischefen.

Beslut om utvisning enligt denna paragraf blir gällande endast tills vidare och kan självfallet när som helst omprövas. De politiska förhållandena i utlänningens hemland kan förändras på sådant sätt att det inte längre föreligger någon fara för att han eller den organisation eller grupp han tillhör eller verkar för skall ägna sig åt politisk terrorverksamhet. Nya upplysningar om utlänningen eller organisationen eller gruppen kan också föranleda en annan bedömning av riskerna. Någon särskild föreskrift om möjlighet för Kungl. Maj:t att ompröva ett utvisningsbeslut är emellertid inte nödvändigt. Enligt 51 § utlänningslagen har Kungl. Maj:t möjlighet att upphäva ett beslut om avlägsnande som meddelats enligt den lagen. Paragrafen blir genom hänvisningen i 7 § tillämplig i fråga om utvisningsbeslut som meddelas enligt förevarande paragraf i den nya lagen. Frågan om en omprövning kan aktualiseras av utlänningen själv eller genom en anmälan från rikspolisstyrelsen eller invandrarverket, men det är i och för sig ingenting som hindrar att Kungl. Maj:t självmant tar upp frågan.

4 § Paragrafen innehåller regler om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt den nya lagen.

I överensstämmelse med vad som gäller enligt utlänningslagen bör beslut om avvisning verkställas av polismyndighet, under det att verkställighet av utvisningsbeslut bör ankomma på länsstyrelsen. Paragrafen har utformats i enlighet härmed.

5 § I denna paragraf har tagits upp bestämmelser om förfarandet, när utlänning i ärende enligt den nya lagen gör invändning om politiskt flyktingskap.

Förfarandebestämmelser för motsvarande fall inom utlänningslagens tillämpningsområde finns i 58 § andra stycket nämnda lag. Dessa bestämmelser innebär i huvudsak att om en utlänning i ärende om verkställighet av hans avvisning eller verkställighet av beslut om avlägsnande påstår att han är politisk flykting och påståendet inte är uppenbart oriktigt eller redan har prövats genom det beslut som skall verkställas, ärendet skall underställas invandrarverket, som fattar beslut efter utlänningsnämndens hörande.

Som har framhållits i den allmänna motiveringen bör frågor om politiskt flyktingskap inom den nya lagens tillämpningsområde alltid prövas av Kungl. Maj:t. Till skillnad mot vad som gäller enligt utlännings-

lagen bör i fall då fråga uppkommer om avvisning enligt den nya lagen men utlännningen gör invändning om politiskt flyktingskap polismyndigheten inte meddela något beslut i avvisningsfrågan utan hänskjuta ärendet i dess helhet till invandrarverket för slutlig prövning av Kungl. Maj:t. Reglerna om förfarandet, när utlännning i ärende enligt den nya lagen gör påstående om politiskt flyktingskap, bör därför ta sikte dels på ärenden om avvisning, dels ärenden om verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Eftersom beslutanderätten undantagslöst skall ligga hos Kungl. Maj:t, synes någon bindande föreskrift om utlänningsnämndens hörande inte vara behövlig. Detta utesluter självfallet inte att Kungl. Maj:t ändå inhämtar nämndens yttrande. Som huvudregel torde böra gälla att så sker, om inte ärendet är synnerligen brådskande. Det bör i detta sammanhang erinras om att utlännningen i hithörande ärenden kan i avbidan på Kungl. Maj:ts beslut tas i förvar eller ställas under uppsikt. Sådan åtgärd kan vidtas av polismyndighet, av länsstyrelse eller av invandrarverket. Bestämmelser härom finns dels i 6 § andra stycket förevarande lagförslag, dels i 35 § utlänningslagen, som genom hänvisningen i 7 § lagförslaget blir tillämplig i avvisnings- och utvisningsärenden enligt den nya lagen. I övrigt bör bestämmelserna i denna paragraf om förfarandet när utlännning påstår politiskt flyktingskap utformas i överensstämmelse med motsvarande regler i 58 § utlänningslagen.

I enlighet med det anförda föreskrivs i paragrafen, att om utlännning i ärende om hans avvisning eller om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning påstår, att han i det land till vilket han skulle befordras löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och påståendet inte är uppenbart oriktigt, den polismyndighet eller länsstyrelse hos vilken ärendet är anhängigt skall hänskjuta det till statens invandrarverk, som med eget yttrande skall underställa Kungl. Maj:t ärendet, samt att vad nu sagts inte skall gälla när fråga är om verkställighet av beslut, varigenom påståendet om politiskt flyktingskap redan har prövats.

Som framgår av den allmänna motiveringen skall frågor om politiskt flyktingskap i ärenden enligt den nya lagen prövas med tillämpning av de grundsatser och den praxis som tillämpas i motsvarande ärenden enligt utlänningslagen. Bestämmelserna i 53 och 54 §§ utlänningslagen blir genom hänvisningen till dessa paragrafer i 7 § förslaget tillämpliga vid prövningen. Det bör emellertid framhållas att en utlännning som är att anse som en presumtiv terrorist enligt den nya lagen aldrig bör tillåtas att kvarstanna i landet av politiska skäl, om dessa inte är av sådan styrka att han verkligen kan karakteriseras som politisk flykting. Det bör sålunda i hithörande ärenden ske en noggrann och fullständig prövning av frågan om hans status som politisk flykting. Kan han inte tilläggas sådan status bör han alltså avlägsnas. Endast i sällsynta fall då det föreligger synnerligen starka humanitära hänsyn kan det komma i fråga att han likväl skall få stanna kvar.

6 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om tagande i förvar m. m.

Enligt 35 § utlänningslagen kan myndighet som handlägger ärende om avvisning eller avlägsnande eller ärende om verkställighet av sådan åtgärd förordna, att vederbörande utlännings skall tas i förvar eller ställas under uppsikt. Handläggs ärendet hos Kungl. Maj:t, kan förordnande meddelas av länsstyrelse eller av invandrarverket. Handläggs ärendet av verket, kan förordnande också meddelas av länsstyrelse. Kan det skäligen befaras att utlänningsen avviker från åtgärden vidtas av polismyndighet. Som tidigare har framhållits kommer dessa föreskrifter att bli tillämpliga i avvisnings- och utvisningsärenden enligt den nya lagen genom hänvisningsbestämmelsen i 7 § förslaget.

När det gäller de presumtiva terrorister som avses med den nya lagstiftningen kan det många gånger vara av största vikt till förhindrande av att ett våldsdåd kommer till utförande att ett omhändertagande sker så snart frågan om en tillämpning av lagens avvisnings- eller utvisningsbestämmelser aktualiseras. Ett tillräckligt snabbt omhändertagande kan säkerställas endast om polisen ges större befogenheter att ingripa med ett omhändertagande eller ett beslut om att ställa utlänningsen under uppsikt än 35 § utlänningslagen medger.

När en utlänningsen som finns upptagen på rikspolisstyrelsens förteckning över presumtiva terrorister ankommer till riket och följaktligen i princip skall omedelbart avvisas men avvisningsfrågan måste underställas Kungl. Maj:t på den grund att utlänningsen gör invändning om politiskt flyktingskap, talar säkerhetsskäl för att han undantagslöst tas i förvar. Är det återigen fråga om en utlänningsen som antingen står på förteckningen men innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd eller, utan att stå på förteckningen, av polismyndigheten bedöms vara eller kunna vara presumtiv terrorist och avvisningsfrågan följaktligen skall avgöras av Kungl. Maj:t, bör ett omhändertagande visserligen inte vara obligatoriskt. Polismyndigheten bör dock utrustas med befogenhet att ta utlänningsen i förvar eller åtminstone ställa honom under uppsikt. Detsamma synes böra gälla när fråga är om en utlänningsen som redan befinner sig i landet och fråga uppkommer om hans utvisning enligt den nya lagen.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i *första stycket* av denna paragraf att om ärende om avvisning enligt 5 § skall underställas Kungl. Maj:t, polismyndigheten skall ta utlänningsen i förvar, samt i *andra stycket*, att polismyndighet får ta utlänningsen i förvar eller ställa honom under uppsikt, när enligt 2 § andra stycket ärende om hans avvisning skall underställas Kungl. Maj:t eller när fråga uppkommer om hans utvisning enligt denna lag.

Bestämmelserna innebär som nämnts att polisen får mer vittgående befogenheter i berörda hänseenden än den har enligt 35 § utlänningslagen. Sistnämnda paragraf kommer emellertid i övrigt att bli tillämplig. Det innebär dels att om polisen i ärende som avses i andra stycket av förevarande paragraf har underlåtit att ta utlänningsen i förvar eller ställa honom under uppsikt beslut härom kan meddelas av länsstyrelse eller av invandrarverket. Det får nämligen anses att ett sådant ärende handläggs

av Kungl. Maj:t redan från den tidpunkt då ärendet har hänskjutits av polismyndigheten till invandrarverket för dess yttrande. Att 35 § utlänningslagen är tillämplig innebär vidare att om polismyndighet fattar beslut enligt förevarande paragraf, anmälan om åtgärden skyndsamt skall göras hos Kungl. Maj:t som har att omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

I fråga om tillämpningen av den fakultativa bestämmelsen i andra stycket av förevarande paragraf gäller att ett omhändertagande så gott som undantagslöst bör ske när fråga är om en utlänning som finns upptagen på rikspolisstyrelsens förteckning. Beträffande sådan utlänning bör det endast undantagsvis anses tillräckligt att han ställs under uppsikt. Är det däremot fråga om en utlänning som inte finns på förteckningen men som den lokala polismyndigheten vid utlänningsens ankomst till riket anser böra avvisas kan det ibland vara tillräckligt att han ställs under uppsikt. Även i sådana fall torde dock ett omhändertagande ofta vara påkallat eller i varje fall försvarligt.

I likhet med vad som gäller i fråga om motsvarande beslut enligt utlänningslagen bör polismyndighets beslut enligt denna paragraf inte kunna överklagas. I sak föreligger inte heller något behov av besvärsmöjlighet, eftersom i samtliga fall frågan huruvida åtgärden skall bestå kommer att inom mycket kort tid prövas av Kungl. Maj:t.

7 § Genom hänvisningen i förevarande paragraf blir ett stort antal bestämmelser i utlänningslagen tillämpliga i ärenden som rör avvisning eller utvisning enligt den nya lagen eller som rör verkställighet av sådan åtgärd. I paragrafen föreskrivs sålunda att vad i 32, 35–49, 51–57, 60–62 och 66–70 §§ utlänningslagen är föreskrivet i fråga om avvisning eller utvisning enligt sistnämnda lag gäller i tillämpliga delar i sådana ärenden som nyss nämnts.

Att bestämmelserna i 1–31 §§ utlänningslagen inte kan äga tillämpning på ärenden enligt den nya lagstiftningen är uppenbart och torde inte kräva någon ytterligare motivering. Bestämmelserna i 34 § utlänningslagen om s. k. politisk utvisning blir visserligen i och för sig tillämpliga också beträffande de presumtiva terrorister som avses med den nya lagen, men något utrymme för en tillämpning av paragrafen i fall då utvisning sker enligt den nya lagen finns uppenbarligen inte. Bestämmelserna i 50 § utlänningslagen rör uteslutande uppehålls- och bosättningsstillstånd. De blir visserligen tillämpliga också beträffande de utlännningar som omfattas av den nya lagen men någon tillämpning av paragrafen i avvisnings- eller utvisningsärende enligt förevarande lag blir inte aktuell. 58 och 59 §§ utlänningslagen reglerar förfarandet i ärenden där utlännningen gör invändning om politiskt flyktingskap. I den nya lagen har i 6 § tagits upp uttömmande bestämmelser härom, som i sak visserligen i allt väsentligt motsvarar nyssnämnda paragrafer i utlänningslagen men som blir exklusivt tillämpliga inom dennas område, och något utrymme för en tillämpning av 58 eller 59 § utlänningslagen finns därför inte. 63–65 §§ utlänningslagen innehåller straffbestämmelser. Med hänsyn till de straffbestämmelser som den nya lagen innehåller finns inget utrymme för en

tillämpning av berörda paragrafer i utlänningslagen. Att någon hänvisning till 71 § utlänningslagen inte skall ske torde vara uppenbart. Däremot påkallar tillkomsten av den nya lagstiftningen ett tillägg i nämnda paragraf i utlänningslagen. Denna fråga behandlas i det följande.

Tillämpningen inom den nya lagens tillämpningsområde av de bestämmelser i utlänningslagen till vilka hänvisning sker i förevarande paragraf av förslaget lär i allmänhet inte bereda några svårigheter. Beträffande vissa av de aktuella paragraferna torde emellertid vissa kommentarer och förtydliganden vara på sin plats. I det följande sker därför en genomgång av de paragrafer i utlänningslagen vilkas tillämpning kan ge upphov till tveksamhet. Kommentarererna inleds för varje paragraf med ett angivande av dess beteckning.

32 §

Beslut om utvisning enligt nya lagen skall innehålla ett – eventuellt tidsbegränsat – återreseförbud samt en erinran om den påföljd, som överträdelse därav kan medföra enligt 66 § utlänningslagen jämförd med nu förevarande paragraf i nya lagen.

35 §

Tillämpningen av denna paragraf har kommenterats i 6 § nya lagen.

36 §

Denna paragraf får knappast någon praktisk betydelse i ärenden om avvísning eller utvisning enligt den nya lagen, eftersom beslut beträffande utlännings som hålls i förvar eller står under uppsikt alltid kommer att meddelas av Kungl. Maj:t och följaktligen omedelbart kan verkställas.

37 §

Frågan om att upphäva en åtgärd som innebär att utlännings hålls i förvar eller ställs under uppsikt kan aktualiseras hos invandrarverket under tiden från det ett ärende enligt 2 § andra stycket eller 5 § har hänskjutits till verket och till dess detta avger yttrande till Kungl. Maj:t. Därefter kommer frågan att prövas av Kungl. Maj:t, som i egenskap av handläggande myndighet emellertid kan ingripa med beslut enligt denna paragraf så snart anmälan om åtgärden inkommit till Kungl. Maj:t.

38 §

Med hänsyn till vad nu sagts rörande tillämpningen av 37 § utlänningslagen torde det inte ifrågakomma att underställa Kungl. Maj:t fråga om förvar under längre tid än en månad, eftersom anmälan om åtgärden enligt 35 § kommer att göras långt före utgången av denna tid och Kungl.

Må:it därmed automatiskt kommer att pröva om åtgärden skall bestå. I övrigt blir bestämmelserna i 38 § fullt ut tillämpliga i fall som omfattas av den nya lagen.

39–42 §§

De paragrafer i utlänningslagen som innehåller bestämmelser om att i vissa fall förhör skall hållas med utlänning omfattas inte av hänvisningen i 7 § nya lagen och blir följaktligen inte tillämpliga inom dennas område. Invandrarverket, i förekommande fall utlänningsnämnden och länsstyrelse kan emellertid komma att ta befattning med ärende enligt nya lagen och bör då ha möjlighet att hålla förhör. Hänvisningen till 39 § utlänningslagen innebär dels att dessa myndigheter får möjlighet att hålla förhör, dels att i fråga om sådant förhör 40–42 §§ utlänningslagen skall äga tillämpning.

43 §

Tillämpningen av denna paragraf inom den nya lagens område torde inte kräva någon särskild kommentar.

44 §

Besvärreglerna i denna paragraf kan bli tillämpliga endast i fråga om polismyndighets beslut om avvisning enligt nya lagen. Reglerna får dock knappast någon praktisk betydelse. Enligt nya lagen kan avvisningsbeslut endast meddelas vid utlännings ankomst till landet, däremot inte efter det att han redan har rest in. Meddelas ett avvisningsbeslut vid utlännings ankomst, kommer beslutet antingen att omedelbart verkställas eller också frågan om verkställighet att underställas Kungl. Maj:it enligt 5 § i den nya lagen. I sistnämnda fall har utlännings ankomst inte något självständigt intresse av att överklaga själva avvisningsbeslutet. Tänkbart är emellertid att en utlänning, som avvisats genom ett beslut av polismyndighet vilket också verkställts, överklagar beslutet för att få fastställt att han vid ett nytt försök att resa in i landet inte åter igen blir avvisad. I ett sådant fall blir reglerna i förevarande paragraf tillämpliga.

45–47 §§

Bestämmelserna i dessa paragrafer om förfarandet i överklagningsärenden kan bli tillämpliga om en utlänning på sätt nyss har angetts överklagar ett av polismyndigheten meddelat avvisningsbeslut enligt den nya lagen.

48 §

Hänvisningen till denna paragraf är av rent formell natur. Det lär nämligen i praktiken inte föreligga något utrymme för tillämpning inom den nya lagens område av dessa bestämmelser om nöjdförklaring.

49 §

Genom hänvisningen till denna paragraf klargörs att utöver vad som följer av tidigare berörda bestämmelser beslut i ärende som rör avvísning eller utvisning enligt den nya lagen eller som rör verkställighet av sådan åtgärd inte kan överklagas.

51 §

Som framhållits vid 2 § kan bestämmelserna i 51 § utlänningslagen om möjlighet för Kungl. Maj:t att upphäva beslut om avvísning eller avlägsnande bli tillämpliga i fråga om avvísnings- eller utvisningsbeslut enligt den nya lagen. I praktiken får bestämmelserna aktualitet endast beträffande utvisningsbeslut. Av första stycket andra punkten i förevarande paragraf i utlänningslagen framgår, att Kungl. Maj:t i samband med upphävandet av ett utvisningsbeslut kan meddela föreskrifter för utlänningsens fortsatta vistelse i landet. Den möjlighet att upphäva ett avvísningsbeslut som invandrarverket har enligt 51 § andra stycket utlänningslagen får inte något praktiskt utrymme i fall som omfattas av den nya lagen, eftersom avvísningsbeslut antingen omedelbart verkställs av polismyndighet eller underställs Kungl. Maj:t.

52 §

Denna paragraf blir fullt ut tillämplig inom nya lagens tillämpningsområde såvitt gäller utlänningar vilka utvisats med stöd av den nya lagen.

53–54 §§

Tillämpligheten av dessa bestämmelser i utlänningslagen har berörts vid 5 § lagförslaget.

55–57 §§

Tillämpningen av bestämmelserna i förevarande paragrafer i utlänningslagen i ärenden om avvísning eller utvisning enligt den nya lagen torde inte kräva någon särskild kommentar.

60–62 §§

Beträffande utlänning som avvísats eller utvisats med stöd av den nya lagen blir bestämmelserna i dessa paragrafer i utlänningslagen fullt ut tillämpliga.

66–67 §§

Ansvars-, kostnads- och ersättningsbestämmelserna i dessa paragrafer blir utan inskränkning tillämpliga i fråga om utlänningar som avvísats eller utvisats med stöd av den nya lagen.

68 §

Innebörden av att denna paragraf genom hänvisningen i 7 § nya lagen görs tillämplig inom dess område är dels att länspolischef kan meddela de beslut eller vidta de åtgärder i avvisnings- eller utvisningsärende enligt nya lagen som enligt denna ankommer på polismyndighet, dels att länsstyrelse särskilt kan förordna annan än polismyndighet att meddela sådana beslut eller vidta sådana åtgärder. Vad som skall förstås med polismyndighet framgår av lagen (1972:509) om vad som avses med polismyndighet, vilken lag träder i kraft den 1 januari 1973.

69 §

Hänvisningen till denna paragraf i utlänningslagen innebär att personer som tillhör den i paragrafen beskrivna kretsen av diplomater m. fl. inte kan avvisas eller utvisas med stöd av de nya bestämmelserna, om inte Kungl. Maj:t meddelar särskilt förordnande därom. Av främst politiska skäl lär det dock knappast bli aktuellt för Kungl. Maj:t att meddela ett sådant förordnande.

70 §

Innebörden av att bestämmelserna i denna paragraf blir tillämpliga inom nya lagens tillämpningsområde är, att föreskrifter som Kungl. Maj:t utfärdar med stöd av och i enlighet med 70 § utlänningslagen blir gällande, även om de skulle avvika från den nya lagens bestämmelser. Detta gäller såväl lagens bestämmelser om avvisning och utvisning som reglerna om lagande i förvar.

8 § Denna paragraf innehåller vissa regler om förfarandet, när hinder mot verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut möter på grund av politiskt flyktingskap.

Uppkommer fråga om avvisning av utlänning enligt utlänningslagen och gör utlänningen invändning om politiskt flyktingskap, skall ärendet underställas invandrarverket. Finner verket att utlänningen är politisk flykting och att det på den grunden möter hinder mot att utlänningen avvisas, meddelas inte något avvisningsbeslut utan utlänningen ges uppehållstillstånd och — vid behov — arbetstillstånd. I ärenden om utvisning enligt 29 § utlänningslagen tages ett eventuellt påstående om politiskt flyktingskap över huvud taget inte upp till prövning. Så sker först när utvisningsbeslut förekommer till verkställighet. Som tidigare nämnts sker enligt 58 § utlänningslagen denna prövning i första hand hos invandrarverket med möjlighet för utlänningen att under vissa förutsättningar överklaga verkets beslut hos Kungl. Maj:t.

När det gäller avvisning eller utvisning enligt den nya lagen bör generellt den ordningen gälla, att formellt beslut om avvisning eller utvisning alltid meddelas, om förutsättningarna härför är uppfyllda enligt 1 resp. 3 §, alltså även i fall då beslutet inte kan verkställas på grund av

att utlänningen är att anse som politisk flykting. En sådan ordning är motiverad redan med hänsyn till behovet att kunna på ett formellt entydigt sätt avgränsa den kategori av utlänningar som skall kunna bli föremål för de särskilda spaningsåtgärder som kommissionen föreslår, dvs. husrannsakan, kroppsvisitation, telefonavlyssning och brevkontroll. Det ligger också närmast till hands att här knyta an till det förfarande som tillämpas enligt utlänningslagen vid utvisning. Eftersom kriterierna för avvisning och utvisning är gemensamma och prövningen i båda fallen ankommer på Kungl. Maj:t, när vederbörande utlänning gör invändning om politiskt flyktingskap, är det naturligt att förfarandet är enhetligt för utvisning och avvisning.

Denna ordning förutsätter emellertid att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut beträffande en politisk flykting förknippas med ett uttryckligt förordnande om att beslutet tills vidare inte får verkställas. Som har framhållits vid 3 § bör ett beslut om utvisning kunna omprövas. På motsvarande sätt bör givetvis frågan, huruvida hinder mot verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut på grund av politiskt flyktingskap består, bli föremål för omprövning så snart förhållandena påkallar det, eftersom de förhållanden som betingar det politiska flyktingskapet snabbt kan förändras.

I enlighet med vad nu har anförts föreskrivs i förevarande paragraf, att om Kungl. Maj:t meddelat beslut om avvisning eller utvisning enligt den nya lagen men det på grund av bestämmelserna i 53–54 §§ utlänningslagen möter hinder mot verkställighet av beslutet, i detta skall förordnas att verkställighet tills vidare inte får ske (*första punkten*), samt att frågan huruvida hinder mot verkställighet består skall omprövas när anledning förekommer därtill (*andra punkten*).

9 § Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om meddelande av särskilda föreskrifter och tillämpning av vissa tvångsåtgärder beträffande utlänning, mot vilken har meddelats ett avlägsnandebeslut som inte kan verkställas.

Av skäl som har närmare utvecklats i den allmänna motiveringen föreslår kommissionen att utlänningar som är att hänföra till den kategori presumtiva terrorister som den nya lagstiftningen avser men som på grund av politiskt flyktingskap måste tillåtas kvarstanna i Sverige skall kunna underkastas en skärpt kontroll i olika hänseenden. Att en presumtiv terrorist av utländsk nationalitet i andra fall än då politiskt flyktingskap föreligger skulle tillåtas stanna kvar i landet skall man inte behöva räkna med annat än i rena undantagsfall då det föreligger synnerligen starka humanitära skäl. Den skärpta kontroll som ifrågakommer innebär dels att särskilda inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i landet skall kunna meddelas och dels att denne skall kunna underkastas särskilda tvångsmedel i form av husrannsakan, kroppsvisitation, brevkontroll eller telefonavlyssning. Ett förutsättning för att sådana åtgärder skall kunna tillgripas är emellertid antingen, att ett beslut om avvisning eller utvisning meddelats enligt den nu förevarande lagen och att Kungl. Maj:t enligt 8 § förordnat att verkställighet av beslutet tills

vidare inte får ske, eller att det enligt utlänningslagen har meddelats ett beslut om avvísning eller avlägsnande av utlänningen och vid prövning enligt den lagen befunnits att hinder mot verkställighet av beslutet möter.

I enlighet med dessa överväganden föreskrivs i första stycket av förevarande paragraf, att om utlännning har avvísats eller utvisats enligt den nya lagen och beslutet härom inte kan verkställas, reglerna i 10-13 §§ nya lagen om särskilda tvångsmedel äger tillämpning samt att Kungl. Maj:t får meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för sådan utlännings vistelse i landet. I andra stycket föreskrivs, att om enligt utlänningslagen har meddelats ett beslut om avvísning, förpassning, förvisning eller utvisning och beslutet inte kan verkställas, Kungl. Maj:t får, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningen som sägs i 1 § första stycket nya lagen, förordna, att 10-13 §§ nya lagen skall äga tillämpning och meddela sådana föreskrifter som nyss nämnts.

I fråga om utlännning som har avvísats eller utvisats enligt den föreslagna nya lagen men som ändå tillåts kvarstanna lär Kungl. Maj:t redan i samband med beslutet om avvísning eller utvisning ta ställning till om han skall underkastas särskilda föreskrifter enligt första stycket. Ingenting hindrar emellertid att frågan om sådana föreskrifter tas upp på ett senare stadium. Likaledes kan det givetvis bli aktuellt att från tid till annan ändra eller komplettera tidigare meddelade föreskrifter. Som har anförts i den allmänna motiveringen kan föreskrifterna avse begränsningar i utlänningsens rätt att vistas i olika delar av landet, t. ex. i den formen att han åläggs att uppehålla sig endast på viss ort eller inom visst område, att inte besöka viss ort, att regelbundet anmäla sig för polismyndighet, att anmäla förändring av bostadsadress eller arbetsanställning osv. Det är över huvud taget här fråga om samma slags föreskrifter som kan meddelas med stöd av 34 § utlänningslagen.

Andra stycket har avseende på utlännningar som drabbats av beslut om avvísning eller avlägsnande meddelade med stöd av utlänningslagen men som trots sådant beslut har tillåtits att kvarstanna i landet. Om det beträffande en sådan utlännning uppdagas omständigheter som tyder på att han är presumtiv terrorist, dvs. att det beträffande honom föreligger sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket av den nya lagen, kan Kungl. Maj:t beträffande honom meddela föreskrifter av det slag som nyss nämnts eller förordna att han skall kunna underkastas husrannsakan, kroppsvisitation, brevkontroll eller telefonavlyssning. Givetvis kan beträffande samma utlännning både meddelas föreskrifter och förordnas om tillämplighet av tvångsmedelsreglerna. Det föreligger alltså här samma möjligheter till skärpt kontroll som när det gäller en utlännning vilken har avvísats eller utvisats enligt den nya lagen men tillåtits att kvarstanna i landet. I praktiken torde frågan om att meddela föreskrifter eller förordnande om tillämpning av 10-13 §§ nya lagen, dvs. bestämmelserna om sådana tvångsmedel som nyss nämnts, aktualiseras genom att utlänningen förs upp på den förteckning som rikspolisstyrelsen skall föra enligt 1 § andra stycket nya lagen, och att rikspolisstyrelsen med anledning därav hos Kungl. Maj:t begär att särskilda föreskrifter meddelas

eller att förordnande om tillämpning av nämnda paragrafer meddelas. Föreskrifter eller förordnande enligt nu förevarande lagrum kan meddelas utan att det meddelas något särskilt beslut om utvisning enligt den nu förevarande lagen.

Det bör observeras att de föreskrifter om inskränkningar och villkor för en utlännings vistelse i landet som kan meddelas med stöd av denna paragraf kan gå längre än de föreskrifter som kan meddelas enligt 9 § utlänningslagen i samband med beviljande av uppehållstillstånd. Enligt sistnämnda paragraf kan ett sådant tillstånd begränsas till att avse bara en viss del av landet, dock inte mindre än en kommun. I likhet med vad som gäller enligt 34 § utlänningslagen är Kungl. Maj:ts möjligheter att meddela föreskrifter enligt nu förevarande paragraf inte på detta sätt inskränkt. Sålunda kan utlänningen t. ex. åläggas att uppehålla sig inom ett mindre område än som svarar mot en kommun. Detsamma gäller f. ö. också de föreskrifter som kan meddelas enligt 51 § utlänningslagen vid återbrytande av beslut om avvisning eller avlägsnande.

Utlänning som överträder föreskrift som har meddelats med stöd av förevarande paragraf kan ådömas straff. Bestämmelser härom har tagits upp i 15 § nya lagen.

10 § Förevarande paragraf innehåller vissa bestämmelser om husrannsakan och kroppsvisitation.

I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen föreskrivs i *första stycket* i denna paragraf, att om det finnes vara av betydelse för att utröna i vad mån verksamhet som bedrivs av organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, utlänning som avses i 9 § får underkastas husrannsakan eller kroppsvisitation.

Hänvisningen till 9 § innebär att förevarande lagrum är tillämpligt dels på utlänning mot vilken har meddelats ett icke verkställbart beslut om avvisning eller utvisning enligt den nya lagen, dels utlänning mot vilken har meddelats ett beslut om avvisning eller avlägsnande enligt utlänningslagen och beträffande vilken Kungl. Maj:t har förordnat att 10–13 §§ nya lagen skall vara tillämpliga.

För att en utlänning inom någon av dessa kategorier skall kunna underkastas husrannsakan eller kroppsvisitation krävs emellertid ytterligare att åtgärden är av betydelse för att utröna i vad mån den verksamhet som bedrivs av en sådan organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket nya lagen utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Det rör sig här om politisk organisation eller grupp som kan befaras här i landet använda våld, hot eller tvång som medel i sin verksamhet. Varje sådan organisation eller grupp utgör uppenbarligen ett hot mot allmän ordning och säkerhet, och det är då självfallet angeläget att utröna hur allvarligt detta hot är. Huruvida husrannsakan eller kroppsvisitation hos en viss utlänning tillhörande kategorin presumtiva terrorister i det särskilda fallet kan vara av betydelse i denna spaningsverksamhet, måste naturligtvis bedömas från fall till fall, men det torde inte behöva uppställas alltför

höga krav på sannolikhet för att åtgärden skall lämna positivt resultat för att den skall få tillgripas. I första hand blir det givetvis fråga om åtgärder till utrönande av den närmare karaktären av den verksamhet som bedrivs av den organisation eller grupp som den enskilde utlänningsen tillhör eller antagits tillhöra. Det är dock ingenting som hindrar att åtgärd vidtas mot en utlänningsen som tillhör eller antas tillhöra en viss organisation eller grupp till utrönande av i vad mån närstående organisation eller grupp utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Men om det inte föreligger omständigheter som tyder på att utlänningsen tillhör eller verkar för denna andra organisation måste det å andra sidan föreligga särskilda omständigheter som tyder på att åtgärden trots allt kan leda till positiva resultat i spaningsarbetet beträffande denna andra organisation eller grupp.

I andra stycket föreskrivs att åtgärd enligt första stycket — dvs. husrannsakan eller kroppsvisitation — beslutas av polismyndighet (*första punkten*) och att i fråga om sådan åtgärd bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i övrigt gäller i tillämpliga delar (*andra punkten*).

Med uttrycket polismyndighet förstås enligt den vid 7 § omnämnda lagen om vad som avses med polismyndighet m. m. polisstyrelsen i polisdistriktet, om ej annat följer av lag eller annan författning. I ärenden som här avses kommer polisstyrelsens beslutanderätt att utövas av polischefen, vars uppgifter i sin tur kan delegeras till lägre befattningshavare. Bestämmelser härom finns intagna i 49, 52 och 53 §§ polisinstruktionen (1972:511) samt 2 och 3 §§ kungörelsen (1964:595) om handläggning av vissa polischefsuppgifter. Av sistnämnda paragraf torde följa att beslut om husrannsakan eller kroppsvisitation enligt förevarande paragraf kan delegeras till sådan tjänsteman inom polisväsendet som innehar eller uppehåller tjänst som polis- eller kriminalkommissarie eller biträdande polis- eller kriminalkommissarie. Till följd av hänvisningen i 7 § nya lagen till 68 § utlänningslagen kommer även länspolischef eller den länsstyrelse särskilt har förordnat att kunna fullgöra vad som enligt denna paragraf ankommer på polismyndighet.

Hänvisningen till 28 kap. rättegångsbalken avser närmast bestämmelserna i 5—7, 9 och 13 §§. Att märka är att enskild polisman med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken jämförd med andra stycket av nu förevarande paragraf kan företa husrannsakan utan förordnande av polismyndighet, när fara är i dröjsmål. Det bör också framhållas att enligt 28 kap. 8 § rättegångsbalken post eller telegrafförsändelse, handelsbok eller annan enskild handling som anträffas vid husrannsakan inte får närmare undersökas och att brev eller annan sluten handling som anträffas vid sådan åtgärd inte får öppnas, såvida inte misstanke om brott föreligger och bestämmelserna i 27 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken är tillämpliga. Emellertid kan enligt 11 § andra stycket nya lagen utverkas särskilt förordnande om rätt för polismyndighet att utföra brevkontroll.

11 § Denna paragraf innehåller bestämmelser om telefonavlyssning och brevkontroll.

I enlighet med vad som har anförts i den allmänna motiveringen har i denna paragraf föreskrivits, i *första stycket*, att rätten, om synnerliga skäl föreligger, kan meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat, som innehas eller eljest kan antas komma att begagnas av utlänning, beträffande vilken föreligger sådana omständigheter som avses i 10 §, och i *andra stycket*, att rätten under samma förutsättningar kan meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegraффörsändelse, brev eller annan sluten handling, som är ställd till eller avsänd från utlänningen och som påträffas vid husrannsakan eller kroppsvisitation eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt. Enligt *tredje stycket* kan rätten i tillstånd enligt andra stycket förordna, att försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare har undersökts, öppnats eller granskats, och att sådant förordnande skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden inte får utan tillstånd av den som begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

För att utlänning skall kunna underkastas telefonavlyssning eller brevkontroll förutsätts att sådana omständigheter föreligger beträffande honom som avses i 10 §. Detta innebär till en början, att åtgärden riktar sig mot en sådan utlänning som avses i 9 §, dvs. en utlänning som har drabbats av ett beslut om avvisning eller utvisning enligt den nya lagen eller ett avvisnings- eller avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen men på grund av politiskt flyktingskap eller annat särskilt skäl likväl har tillåtits att kvarstanna i landet. Har avvisnings- eller avlägsnandebeslutet meddelats enligt utlänningslagen krävs därutöver att Kungl. Maj:t har med stöd av 9 § andra stycket nya lagen förordnat att nu förevarande paragraf skall äga tillämpning. Det är emellertid också en förutsättning att telefonavlyssning eller brevkontroll är av betydelse för att utröna i vad mån verksamhet som bedrivs av organisation eller grupp som avses i första paragrafen första stycket utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Rörande innebörden härav hänvisas till vad som har anförts vid 10 §.

Förordnande om telefonavlyssning eller brevkontroll enligt denna paragraf får emellertid meddelas endast om det föreligger synnerliga skäl. Innebörden härav är närmast att det kan anses föreligga en överhängande fara för att den politiska organisation eller grupp varom fråga är skall utföra eller låta utföra brottsliga handlingar som innefattar bruk av våld, hot eller tvång och att andra spaningsmedel än telefonavlyssning eller brevkontroll inte kan antas vara tillräckliga för att avvärja denna fara.

Rättens beslut enligt förevarande paragraf får undantagslöst karaktären av slutligt beslut. I fråga om talan mot sådant beslut blir bestämmelserna i 49 kap. 2 § rättegångsbalken utan vidare tillämpliga. Någon särskild fullföljdsbestämmelse är därför inte behövlig.

12 § I *första stycket* av denna paragraf har föreskrivits, att fråga om tillstånd till telefonavlyssning eller brevkontroll enligt 11 § skall tas upp på framställning av rikspolisstyrelsen eller polismyndighet som styrelsen

utser. Det har med hänsyn till åtgärdernas ingripande karaktär inte ansetts böra ankomma på polismyndighet att självständigt pröva huruvida framställning om sådan åtgärd som här avses skall göras. Avsikten är inte att rikspolisstyrelsen skall kunna generellt delegera sin beslutanderätt till annan polismyndighet. Beslut om delegation bör således meddelas särskilt i varje enskilt fall.

Enligt *andra stycket* skall tillstånd meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Vid tillstånd till telefonavlyssning räknas tiden från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och vid tillstånd till brevkontroll från den dag då tillståndet meddelades. Maximitiden har i överensstämmelse med vad som gäller enligt lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m. m. och enligt 27 kap. 9 § *andra stycket* rättegångsbalken i fråga om viss brevkontroll satts till en månad. Såvitt gäller telefonavlyssning innebär detta en generösare tidsbestämning än som gäller enligt den allmänna bestämmelsen om telefonavlyssning i 27 kap. 16 § rättegångsbalken, där tiden bestämts till en vecka.

13 § I denna paragraf har meddelats vissa bestämmelser, dels om granskning av uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning enligt 11 § första stycket, dels om undersökning, öppning eller granskning av försändelse eller annan handling som är föremål för brevkontroll enligt 11 § andra stycket. Bestämmelserna är utformade efter förebild av föreskrifterna om telefonavlyssning och brevkontroll i 27 kap. 16 § resp. 12 § rättegångsbalken. Att märka är, att om brevkontroll leder till att det uppkommer misstanke om brott, rättegångsbalkens beslagsregler kan bli tillämpliga i fråga om försändelse eller handling som varit föremål för kontroll. Om beslag sker enligt rättegångsbalkens bestämmelser, behöver försändelsen eller handlingen givetvis inte återlämnas resp. sändas vidare till adressaten. En erinran härom har tagits upp i paragrafens andra stycke.

14 § Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om förhör i ärende enligt den nya lagen.

Som har framhållits vid 7 § blir de olika bestämmelser som utlänningslagen innehåller om förhör i ärenden om avvisning eller avlägsnande enligt nämnda lag inte omedelbart tillämpliga i ärenden enligt den nya lagen. I samtliga de ärenden som enligt lagen prövas av Kungl. Maj:t bör emellertid förhör med utlänningslagen vara obligatoriskt. Detta gäller ärende om avvisning, som enligt 2 § *andra stycket* underställs Kungl. Maj:t, ärende om utvisning enligt 3 §, sådant ärende om avvisning eller om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som enligt 5 § underställs Kungl. Maj:t samt ärende om meddelande av föreskrifter enligt 9 § första eller *andra stycket* eller om förordnande enligt 9 § *andra stycket* om tillämpning beträffande viss utlänningslagen. I fråga om sådant förhör bör utlänningslagens förhørsbestämmelser i princip äga tillämpning. Någon bestämmelse om att förhör skall hållas i ärende om avvisning enligt 2 § första stycket synes inte vara behövlig,

eftersom polismyndighetens prövning i dessa fall är av rent formell natur. Om i ett sådant ärende utlänningsen gör invändning om politiskt flykting-skap, bör med förhöret anstå till dess ärendet kommit under Kungl. Maj:ts prövning.

I enlighet med vad nu anförts föreskrivs i förevarande paragraf, att i ärende, som enligt 2 § andra stycket, 3 §, 5 § eller 9 § prövas av Kungl. Maj:t förhör skall hållas samt att om sådant förhör 39–43 §§ utlännings-lagen gäller i tillämpliga delar.

Av hänvisningen till utlänningslagens förhørsbestämmelser följer, att Kungl. Maj:t skall utse förhørsmyndighet och att 41 och 42 §§ utlänningslagen skall vara tillämpliga i fråga om förfarandet i övrigt vid förhöret.

Av vad som har anförts vid 7 § framgår att bestämmelserna i 43 § utlänningslagen om förhör inför domstol blir omedelbart tillämpliga i ärenden om avvisning eller utvisning enligt den nya lagen.

15 § Denna paragraf innehåller straffbestämmelser. I nära anslutning till vissa motsvarande straffbestämmelser i 64–65 §§ utlänningslagen har i paragrafen föreskrivits, att den som hjälper utlänning att inkomma i riket i strid mot föreskrift i den nya lagen, utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning eller utvisning enligt lagen samt utlänning som överträder enligt 9 § meddelad föreskrift om inskränkningar eller villkor för hans vistelse i riket skall dömas till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna är mildrande, till böter.

Det föreslagna straffmaximum är högre än straffmaximum för motsvarande förseelser mot utlänningslagen, som i 64 och 65 §§ inte för något fall föreskriver strängare straff än fängelse sex månader. Som angivits i den allmänna motiveringen bör emellertid det i 65 § utlänningslagen föreskrivna straffmaximum för överträdelse av föreskrift, som meddelas med stöd av utlänningslagen av innebörd att utlänning inte får uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, höjas till fängelse i högst ett år. Det bör påpekas att med det i förevarande paragraf av den nya lagen föreslagna straffmaximum brott som här avses kan medföra häktning.

**2 Förslag till
Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)**

65, 66 och 71 §§

Ändringarna har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.13).

**3 Förslag till
ändring i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)
som lagts fram i Kungl. Maj:ts proposition 1972:132**

41 §

Ändringen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.13).

12 Sammanfattning

Den ökning av internationella terroristdåd, som skett under senare år, har såväl internationellt som inom vårt land föranlett åtgärder för att söka förhindra sådan verksamhet. Internationella konventioner, bl. a. till förhindrande av kapning av och sabotage mot luftfartyg, har utarbetats. Ytterligare åtgärder övervägs på det internationella planet. Bl. a. har FN tagit upp frågan om en konvention, som skall täcka internationella terroristhandlingar av alla slag. Det internationella polissamarbetet har intensifierats och utvecklats. Många länder, däribland Sverige, har skärpt sin strafflagstiftning och infört noggrannare personkontroll.

Mot bakgrund av utvecklingen, som även drabbat Sverige, har åt en kommission uppdragits att undersöka vilka ytterligare åtgärder som inom vårt land kan vidtagas för att förhindra politiska våldsdåd med internationell bakgrund.

Kommissionen har funnit att uppmärksamheten bör inriktas på brottsförebyggande insatser. Främst gäller det kontrollen över utlänningars inresor i landet, uppsikten och övervakningen av dem som vistas här och som kan befaras ägna sig åt eller medverka i politisk terrorverksamhet, polisens spaningsverksamhet och kontrollen vid våra flygplatser. Det är enligt kommissionens mening uppenbart att en ökad spanings- och kontrollverksamhet förutsätter att tillräckliga resurser för ändamålet ställs till polismyndigheternas förfogande.

Kommissionen föreslår i en särskild lag att möjligheter öppnas till extraordinära ingripanden gentemot det ringa antal personer, som i vårt land kan befaras medverka i sådan verksamhet som det här gäller. Förslaget har omgärdats med bestämmelser som garanterar parlamentarisk insyn och kontroll.

I fråga om kontrollen vid inresa tar kommissionen i sin rapport först upp frågan om *visering*. Det slås fast att åtskilliga våldsdåd med politisk bakgrund, som begåtts i vårt land, utförts av kroatiska separatister. Flera av dessa gärningar har varit synnerligen grova brott. För att förbättra kontrollen av jugoslaviska invandrare har kommissionen under hand hemställt hos Kungl. Maj:t att Sverige skall suspendera gällande viseringsfrihetsavtal med Jugoslavien. Kungl. Maj:t har fattat beslut i enlighet med denna hemställan.

I rapporten berörs vidare den invandring till vårt land, som kommer till stånd genom uttagning av flyktingar från utländska *flyktingläger*. Uttagningsförfarandet synes inte erbjuda tillräckliga garantier mot att presumtiva terrorister tas ut för invandring hit. För att öka säkerheten vid uttagningarna förordar kommissionen att åtgärder vidtas som garanterar

medverkan dels från polisens sida, dels av tolkar som rikspolisstyrelsen ställer till förfogande eller som i vart fall godkänts av styrelsen från säkerhetssynpunkt.

Kommissionen för in en *ny grund för avvisning och utvisning*. Den nya ordningen innebär att utlänning skall avlägsnas om det finns grundad anledning antaga att han tillhör eller verkar för politisk organisation eller grupp som kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång som medel i sin verksamhet.

Belräffande förfarandet i de nya ärendena om avvisning och utvisning föreslår kommissionen att utlänning, som kan avvisas eller utvisas, skall *registreras* i en förteckning som förs av rikspolisstyrelsen. Förteckningen skall finnas tillgänglig på alla gränskontrollstationer. Kungl. Maj:t skall lämna närmare *anvisningar* till rikspolisstyrelsen hur förteckningen skall föras. Detta innebär bl. a. att Kungl. Maj:t i praktiken kommer att bestämma vilka politiska organisationer eller grupper som skall bli föremål för särskild övervakning. Med ledning av anvisningarna från Kungl. Maj:t skall rikspolisstyrelsen få avgöra vilka enskilda personer, som skall föras in i den nyss nämnda förteckningen.

Beslut om avvisning skall meddelas av polismyndighet på grundval av rikspolisstyrelsens förteckning. Om utlänning, som finns upptagen i förteckningen, påstår att han är politisk flykting eller om han innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd skall ärendet underställas Kungl. Maj:t via invandrarverket. Detsamma skall gälla om utlänning anses böra avvisas enligt den nya grunden men inte upptagits i förteckningen.

Beslut om utvisning meddelas av Kungl. Maj:t.

I fråga om *verkställighet av avvisning och utvisning* avses samma regler som i utlänningslagen komma att gälla. Påstår utlänningen att han är politisk flykting och är påståendet inte uppenbart oriktigt, skall emellertid verkställighetsfrågan underställas Kungl. Maj:t.

Gör utlänning i ärende om avvisning eller vid verkställighet av avvisning påstående om politiskt flyktingskap, i följd varav underställning skall ske till Kungl. Maj:t, skall han alltid tas i *förvar* av polismyndighet. I huvudsaklig överensstämmelse med gällande rätt skall även i andra fall förvar kunna komma i fråga.

Effektiviteten av kommissionens förslag om skärpt inresekontroll är till stor del beroende på hur *det internationella polissamarbetet* genom bl. a. Interpol fungerar. Organisationens alltmer utvidgade verksamhet synes kräva ökat ekonomiskt stöd. Sverige har tidigare verkat för en förstärkning av Interpols resurser och kommissionen understryker vikten av att ytterligare initiativ tas i detta syfte.

För att få skärpt kontroll och övervakning av de utlännningar i vårt land, som enligt Kungl. Maj:ts prövning kan befaras delta i politisk terrorverksamhet men som på grund av politiskt flyktingskap eller annat synnerligt skäl inte kan avlägsnas ur riket, föreslår kommissionen två huvudåtgärder. Dels skall Kungl. Maj:t kunna meddela en sådan utlänning särskilda *föreskrifter* med inskränkningar och villkor för hans fortsatta

vistelse i landet, dels skall sådan utlänning under vissa förutsättningar kunna bli föremål för särskilda *spaningsåtgärder*. I sistnämnda hänseende innebär kommissionens förslag följande.

Finns det vara av betydelse för att utröna i vad mån verksamhet som bedrivs av sådan politisk organisation eller grupp, som ovan nämnts, utgör hot mot allmän ordning och säkerhet får mot utlänning av nyssnämnda kategori tillgripas:

a) *husrannsakan eller kroppsvsitation*. Åtgärden beslutas av polismyndighet och i övrigt skall i tillämpliga delar 28 kap. rättegångsbalken gälla,

b) *telefonavlyssning samt kontroll av post- och telegraföfsändelse, brev eller annan sluten handling*. Tillstånd till sådan åtgärd kan efter framställning av rikspolisstyrelsen eller av styrelsen förordnad polismyndighet lämnas av domstol om synnerliga skäl föreligger. Tillstånd kan lämnas för en begränsad tid av högst en månad.

I alla ärenden om avlägsnande, meddelande av föreskrifter eller förordnande om tvångsmedel, som prövas av Kungl. Maj:t, skall alltid *förhör* hållas med utlänningen.

I enlighet med motsvarande bestämmelser i utlänningslagen skall *straff* ådömas dels den som hjälper utlänning att komma in i landet i strid mot de nya bestämmelserna, dels utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avlägsnande, dels ock utlänning, som överträder meddelad föreskrift. I förhållande till utlänningslagens regler föreslås skärpning genom att straffmaximum höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

I fråga om *kontroll över lagens tillämpning* föreslår kommissionen dels att lagen tidsbegränsas till ett år, varigenom en årlig kontroll genom riksdagen erhålls, dels att polismyndigheterna åläggs att kontinuerligt lämna redogörelser till rikspolisstyrelsen om de åtgärder som vidtagits enligt den nya lagen, och dels att rikspolisstyrelsens förteckning över presumtiva terrorister regelbundet skall föreläggas styrelsen in pleno, varigenom en fortlöpande kontroll kan upprätthållas bl. a. genom styrelsens parlamentariska ledamöter.

Beträffande den interna kontrollen i vårt land understryker kommissionen betydelsen av att lämpliga åtgärder vidtas för att åstadkomma en *flygplatskontroll* som är så effektiv som möjligt och där behövliga insatser är samordnade på bästa sätt.

Kommissionen pekar härefter på den åtstramning av den *kriminalpolitiska behandlingen* av brottslingar, som nyligen skett beträffande främst brottslingar som utför brott av yrkesmässig internationell karaktär. De begränsningar som i det sammanhanget föreskrivits i fråga om permisioner, placering på öppen anstalt och villkorlig frigivning bör enligt kommissionens mening vara tillämpliga även när det gäller för brott dömda personer, som är hänförliga till kategorien presumtiva terrorister.

Avslutningsvis bör nämnas att kommissionen förordar att en *översyn av vår strafflagstiftning* i de delar den anknyter till brott av terroristkaraktär tas upp i lämpligt sammanhang.

1 Förslag till

Lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund

Härigenom förordnas som följer.

1 § Utlänning, som ankommer till riket, skall avvisas, om det finnes grundad anledning antaga, att han tillhör eller verkar för politisk organisation eller grupp som kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång som medel i sin verksamhet.

Rikspolisstyrelsen upprättar förteckning över utlänningar som enligt vad i första stycket sägs skall avvisas. Närmare föreskrifter om förteckningen meddelas av Konungen.

2 § När utlänning, vilken upptagits på förteckning som avses i 1 § andra stycket och ej innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd, ankommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart meddela beslut om hans avvisning, om ej annat följer av vad i 5 § sägs.

Uppkommer hos polismyndigheten fråga om avvisning enligt denna lag av annan utlänning än som avses i första stycket, skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk, som med eget yttrande underställer Konungen ärendet.

3 § Utlänning som uppehåller sig i riket får utvisas, om sådana omständigheter föreligger som sägs i 1 § första stycket. Beslut om utvisning meddelas av Konungen. I ärende om utvisning skall yttrande inhämtas från statens invandrarverk. Om ärendet är synnerligen brådskande, får dock beslut meddelas, ehuru yttrande av verket icke föreligger.

4 § Beslut om avvisning verkställs av polismyndighet. Verkställighet av beslut om utvisning ankommer på länsstyrelse.

5 § Påstår utlänning i ärende om hans avvisning eller om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, att han i det land till vilket han skulle befordras löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet ej uppenbart oriktigt skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk, som med eget yttrande underställer Konungen ärendet. Vad nu sagts skall dock ej gälla i ärende om verkställighet av beslut varigenom påståendet redan prövats.

6 § Skall enligt 5 § ärende om avvisning underställas Konungen, skall polismyndigheten taga utlänningsen i förvar.

Polismyndighet får taga utlänningsen i förvar eller ställa honom under uppsikt när enligt 2 § andra stycket ärende om hans avvisning skall underställas Konungen eller när fråga uppkommer om hans utvisning enligt denna lag.

7 § I ärende som rör avvisning eller utvisning enligt denna lag eller verkställighet av sådan åtgärd gäller i tillämpliga delar vad i 32, 35–49, 51–57, 60–62 och 66–70 §§ utlänningslagen (1954:193) är föreskrivet i fråga om avvisning eller utvisning enligt sistnämnda lag.

8 § Meddelar Konungen beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag men möter på grund av vad i 53–54 §§ utlänningslagen (1954:193) sägs hinder mot verkställighet av beslutet, skall däri förordnas att verkställighet tills vidare ej får ske. Frågan huruvida hindret mot verkställighet består skall omprövas när anledning förekommer därtill.

9 § Har utlänningsen avvisats eller utvisats enligt denna lag och kan beslutet härom ej verkställas, äger 10–13 §§ tillämpning beträffande honom. Konungen får meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för sådan utlännings vistelse i riket.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning och kan beslutet ej verkställas, får Konungen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningsen som sägs i 1 § första stycket, förordna att 10–13 §§ skall äga tillämpning och meddela föreskrifter som i första stycket sägs.

10 § Finnes det vara av betydelse för att utröna i vad mån verksamhet som bedrivs av organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänningsen, som avses i 9 §, underkastas husrannsakan eller kroppsvisitation.

Åtgärd enligt första stycket beslutas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

11 § Föreligger beträffande utlänningsen sådana omständigheter som avses i 10 § kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att ta del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av utlänningsen.

Rätten kan under de förutsättningar som anges i första stycket även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev eller annan sluten handling, som är ställd till eller avsänd från utlänningsen och som påträffas vid husrannsakan eller kroppsvisitation eller som finnes hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att försändel-

se, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan tillstånd av den som begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

12 § Fråga om tillstånd som avses i 11 § upptages på framställning av rikspolisstyrelsen eller polismyndighet som styrelsen utser.

Tillstånd skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

13 § Uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen eller myndighet som gjort framställningen. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 11 § får ej närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen eller myndighet som gjort framställningen. Handling varom här är fråga skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen slutförts, skall försändelse som finnes hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om ej beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

14 § I ärende, som enligt 2 § andra stycket, 3 §, 5 § eller 9 § prövas av Konungen, skall förhör hållas. Om sådant förhör gäller 39–43 §§ utlänningslagen (1954:193) i tillämpliga delar.

15 § Till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna är mildrande, till böter dömes

1. den som hjälper utlännning att inkomma i riket i strid mot föreskrift i denna lag,

2. utlännning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning eller utvisning enligt denna lag,

3. utlännning, som överträder enligt 9 § meddelad föreskrift om inskränkningar eller villkor för hans vistelse i riket.

Denna lag träder i kraft den . . . och gäller till . . .

2 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Härigenom förordnas att 65, 66 och 71 §§ utlänningslagen (1954:193) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

65 §¹

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, straffes med fängelse i högst *sex månader* eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, straffes med fängelse i högst *ett år* eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

66 §²

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst *sex månader*. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst *ett år*. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

71 §³

Konungen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som erhåller socialhjälp eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen, lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och som icke är politisk flykting.

Efter avtal med främmande stat om behandling av fripassagerare äger Konungen stadga avvikelser från bestämmelserna i denna lag ävensom meddela de föreskrifter som i övrigt erfordras för tillämpning av avtalet.

Om utlämning för brott och om överförande till främmande stat för verkställighet av här i riket ådömd frihetsberövande påföljd samt om

¹ Senaste lydelse 1968:755.

² Senaste lydelse 1964:205.

³ Senaste lydelse 1972:261.

utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling är särskilt stadgat.

Utöver vad som följer av denna lag må i särskild ordning föreskrivas åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

Denna lag träder i kraft den

3 Förslag till

ändring i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen
(1972:429) som lagts fram i Kungl. Maj:ts proposition 1972:132

I prop. föreslagen lydelse

Av kommissionen föreslagen lydelse

41 § Offentligt biträde kan förordnas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8 eller 9 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos beslutsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller placering av särskoleelev enligt 28 § samma lag,

3. hos förvaltningsdomstol angående tvångsintagning i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare enligt 18 eller 55 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård eller kvarhållande enligt 45 § samma lag,

4. angående omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen (1960:97) eller utredning enligt 30 § samma lag eller angående sådan samhällsvårds slutliga upphörande enligt 42 § samma lag,

5. hos förvaltningsdomstol angående intagning i eller utskrivning från ungdomsvårdsskola enligt barnavårdslagen (1960:97),

6. hos utlänningsnämnden enligt utlänningslagen (1954:193),

7. angående förpassning eller utvisning enligt utlänningslagen (1954:193),

8. angående avvisning enligt utlänningslagen (1954:193), dock ej hos polismyndighet, såvida icke utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

9. angående verkställighet enligt utlänningslagen (1954:193), om underställning skett hos centrala utlänningsmyndigheten med stöd av 58 § andra stycket samma lag eller om utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

10. angående uppehållstillstånd, om utlänningsnämndens yttrande på grund av 12 § första stycket utlänningslagen (1954:193) skall inhämtas,

11. angående förskrifter som meddelas enligt 9 eller 34 § utlänningslagen (1954:193),

12. angående hemsändande av utlännning med stöd av 71 § första stycket utlänningslagen (1954:193),

13. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

14. angående återintagning i anstalt enligt 29 eller 30 kap. brottsbalken,

15. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd

*I prop. föreslagen lydelse**Av kommissionen föreslagen lydelse*

enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

16. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

17. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering ellersterilisering enligt lagen (1941:282) om sterilisering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats.

17. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering ellersterilisering enligt lagen (1941:282) om sterilisering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

18. hos centrala utlänningsmyndigheten eller Kungl. Maj:t enligt lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund,

19. angående verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund om utlämningen hållits i förvar längre än en vecka.

Bilaga 2
(Remitterade förslaget)

1 Förslag till**Lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund**

Härigenom förordnas som följer.

1 § Utlänning, som ankommer till riket, skall avvisas, om det finnes grundad anledning antaga, att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften.

Rikspolisstyrelsen upprättar förteckning över utlänningar som enligt vad i första stycket sägs skall avvisas. Närmare föreskrifter om förteckningen meddelas av Konungen.

2 § När utlänning, vilken upptagits på förteckning som avses i 1 § andra stycket och ej innehar visering, uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd, ankommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart meddela beslut om hans avvisning, om ej annat följer av vad i 5 § sägs.

Uppkommer hos polismyndigheten fråga om avvisning enligt denna lag av annan utlänning än som avses i första stycket, skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk, som med eget yttrande underställer Konungen ärendet.

3 § Utlänning, som uppehåller sig i riket får utvisas, om sådana omständigheter föreligger som sägs i 1 § första stycket. Beslut om utvisning meddelas av Konungen. I ärende om utvisning inhämtas yttrande från statens invandrarverk, om ej hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

4 § Beslut om avvisning verkställs av polismyndighet. Verkställighet av beslut om utvisning ankommer på länsstyrelse.

5 § Påstår utlänning i ärende om avvisning eller om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, att han i det land till vilket han skulle befordras löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet ej uppenbart oriktigt, skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk, som med eget yttrande underställer Konungen ärendet. Vad nu sagts skall dock ej gälla i ärende om verkställighet av beslut varigenom påståendet redan prövats.

6 § Skall enligt 5 § ärende om avvisning underställas Konungen, skall polismyndigheten taga utlänningen i förvar.

Polismyndighet får taga utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när enligt 2 § andra stycket ärende om hans avvisning skall

underställas Konungen eller när fråga uppkommer om hans utvisning enligt denna lag.

7 § I ärende som rör avvisning eller utvisning enligt denna lag eller verkställighet av sådan åtgärd gäller i tillämpliga delar vad i 32, 35–49, 52–57, 60–62, 66–67, 69 och 70 §§ utlänningslagen (1954:193) är föreskrivet i fråga om avvisning eller utvisning enligt sistnämnda lag. Vid tillämpning av lagen gäller även vad i 68 § utlänningslagen är föreskrivet.

8 § Meddelar Konungen beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag men möter på grund av vad i 53 och 54 §§ utlänningslagen (1954:193) sägs eller av annan anledning hinder mot verkställighet av beslutet, skall förordnas att verkställighet tills vidare ej får ske.

Beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag eller fråga huruvida hinder mot verkställighet av sådant beslut består skall omprövas när anledning förekommer därtill.

9 § Har utlänning avvisats eller utvisats enligt denna lag och kan beslutet härom ej verkställas, äger 10–13 §§ tillämpning beträffande honom. Konungen får meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för sådan utlännings vistelse i riket.

Har enligt utlänningslagen meddelats beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning och kan beslutet ej verkställas, får Konungen, om sådana omständigheter föreligger beträffande utlänningen som sägs i 1 § första stycket, förordna att 10–13 §§ skall äga tillämpning och meddela föreskrifter som sägs i första stycket.

10 § Finnes det vara av betydelse för att utröna huruvida organisation eller grupp som avses i 1 § första stycket planlägger eller förbereder åtgärd som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet, får utlänning, som avses i 9 §, underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tagas fingeravtryck och fotografi.

Förordnande om åtgärd enligt första stycket meddelas av polismyndighet. I fråga om sådan åtgärd gäller i övrigt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

11 § För ändamål som avses i 10 § första stycket kan rätten, om synnerliga skäl föreligger, meddela polismyndighet tillstånd att taga del av samtal till och från telefonapparat, som innehaves eller eljest kan antagas komma att begagnas av utlänning som avses i 9 §.

Rätten kan för ändamål som avses i 10 § första stycket, om synnerliga skäl föreligger, även meddela polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som ställts till eller avsänts från utlänning, som avses i 9 §, och som påträffas vid husrannsakan eller kroppsvisitation eller som finnes hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befodringsanstalt.

I tillstånd som avses i andra stycket kan rätten förordna, att i tillståndet avsedd försändelse, som ankommer till befodringsanstalt, skall kvarhållas till dess den närmare undersökts, öppnats eller granskats. Förordnandet skall innehålla underrättelse att meddelande om åtgärden ej får utan tillstånd av den som begärt åtgärden lämnas avsändaren, mottagaren eller annan.

12 § Tillstånd som avses i 11 § skall meddelas att gälla viss tid ej överstigande en månad. Tiden räknas, vid tillstånd till telefonavlyssning från den dag tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare och i övriga fall från den dag tillståndet meddelades.

Fråga om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av rikspolisstyrelsen. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut. Sådant beslut går omedelbart i verkställighet. I fråga om förfarandet äger i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet vid rättens prövning av fråga som under förundersökning i brottmål uppkommit om åtgärd enligt 27 kap. 16 § nämnda balk motsvarande tillämpning.

13 § Uppteckning som ägt rum vid telefonavlyssning får ej granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Innehåller uppteckningen något som ej är av betydelse för det ändamål som föranlett avlyssningen, skall den i sådan del efter granskningen omedelbart förstöras.

Försändelse eller annan handling som omfattas av tillstånd enligt 11 § får ej närmare undersökas, öppnas eller granskas av annan än rätten, rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller åklagare. Handling varom här är fråga skall undersökas snarast möjligt. När undersökningen slutförts, skall försändelse som finnes hos befodringsanstalt tillställas den till vilken försändelsen är ställd och annan handling återlämnas till den hos vilken handlingen påträffats, om ej beslag sker enligt därom gällande bestämmelser.

14 § I ärende, som enligt 2 § andra stycket, 3, 5 eller 9 § prövas av Konungen, skall förhör hållas. Om sådant förhör gäller 40–43 §§ utlänningslagen (1954:193) i tillämpliga delar.

15 § Till fängelse i högst ett år eller, där omständigheterna är mildrande, till böter dömes

1. den som hjälper utlännings att inkomma i riket beträffande vilken föreligger sådana omständigheter som avses i 1 § första stycket,

2. utlännings som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning av honom enligt denna lag,

3. utlännings som överträder enligt 9 § meddelad föreskrift om in-skränkningar eller villkor för hans vistelse i riket.

Denna lag träder i kraft den 15 april 1973 och gäller till och med den 14 april 1974.

2 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Härigenom förordnas, att 65, 66 och 71 §§ utlänningslagen (1954:193) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

65 §¹

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, straffes med fängelse i högst *sex månader* eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

Överträder utlänning föreskrift, meddelad med stöd av denna lag, att han icke må uppehålla sig utanför viss ort, viss kommun eller visst polisdistrikt, straffes med fängelse i högst *ett år* eller, där omständigheterna äro mildrande, med dagsböter.

66 §²

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst *sex månader*. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

Uppehåller sig utlänning i riket, ehuru han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning icke ägt återvända, dömes till fängelse i högst *ett år*. Till ansvar skall dock ej dömas, om utlänningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

71 §³

Konungen meddelar bestämmelser om hemsändande av utlänning, som erhåller socialhjälp eller omhändertages jämlikt barnavårdslagen, lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall eller 35 § lagen angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda och som icke är politisk flykting.

Efter avtal med främmande stat om behandling av fripassagerare äger Konungen stadga avvikelser från bestämmelserna i denna lag ävensom meddela de föreskrifter som i övrigt erfordras för tillämpning av avtalet.

Om utlämning för brott och om överförande till främmande stat för verkställighet av här i riket ådömd frihetsberövande påföljd samt om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling är särskilt stadgat.

¹ Senaste lydelse 1968:755.

² Senaste lydelse 1964:205.

³ Senaste lydelse 1972:261.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

Om åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund är stadgat i lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

Denna lag träder i kraft den 15 april 1973.

3 Förslag till

ändring i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) som lagts fram i Kungl. Maj:ts proposition 1972:132

I prop. 1972:132 föreslagen lydelse *Här föreslagen lydelse*
se

41 §

Offentligt biträde kan förordnas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8 eller 9 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos beslutsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller placering av särskoleelev enligt 28 § samma lag,

3. hos förvaltningsdomstol angående tvångsintagning i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare enligt 18 eller 55 § lagen (1954:579) om nykterhetsvård eller kvarhållande enligt 45 § samma lag,

4. angående omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen (1960:97) eller utredning enligt 30 § samma lag eller angående sådan samhällsvårds slutliga upphörande enligt 42 § samma lag,

5. hos förvaltningsdomstol angående intagning i eller utskrivning från ungdomsvårdsskola enligt barnavårdslagen (1960:97),

6. hos utlänningsnämnden enligt utlänningslagen (1954:193),

7. angående förpassning eller utvisning enligt utlänningslagen (1954:193),

8. angående avvisning enligt utlänningslagen (1954:193), dock ej hos polismyndighet, såvida icke utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

9. angående verkställighet enligt utlänningslagen (1954:193), om underställning skett hos centrala utlänningsmyndigheten med stöd av 58 § andra stycket samma lag eller om utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

10. angående uppehållstillstånd, om utlänningsnämndens yttrande på grund av 12 § första stycket utlänningslagen (1954:193) skall inhämtas,

11. angående föreskrifter som meddelas enligt 9 eller 34 § utlänningslagen (1954:193),

12. angående hemsändande av utlännning med stöd av 71 § första stycket utlänningslagen (1954:193),

13. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

14. angående återintagning i anstalt enligt 29 eller 30 kap. brottsbalken,

15. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd

enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

16. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

17. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering eller sterilisering enligt lagen (1941:282) om sterilisering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats.

18. hos centrala utlänningsmyndigheten eller Kungl. Maj:t enligt lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund,

19. angående verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund, om utlämningen hållits i förvar längre än en vecka.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1973.

4 Förslag till

lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar

Häri genom förordnas, att 10 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, så ock handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål må ej utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person; dock må handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare Konungen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkalla, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Föreslagen lydelse

10 §

Handlingar rörande polismyndighets, tullmyndighets eller åklagares verksamhet till förekommande eller beivrande av brott, så ock handlingar rörande användning av tvångsmedel i brottmål *eller enligt 11 § lagen () om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund* må ej utlämnas, såvida skäligen kan befaras, att utlämnande skulle motverka brotts upptäckande eller brottmåls utredning eller åtgärder till förekommande av brott eller ock vara menligt för rikets säkerhet eller för enskild person; dock må handling ej i något fall hemlighållas längre tid än sjuttio år från dess datum, och vare Konungen obetaget att, där särskilda omständigheter det påkalla, medgiva utlämnande utan hinder av vad ovan stadgas.

Vad i första stycket är stadgat om åklagare skall ej äga tillämpning å riksdagens ombudsmän.

Denna lag träder i kraft den 15 april 1973.

¹ Omtryckt 1971:203,

Protokoll, hållet i lagrådet den 23 februari 1973.

Närvarande: justitierådet PETRÉN, regeringsrådet WIESLANDER, justitierådet HOLMBERG, justitierådet GÄRDE WIDEMAR.

Enligt lagrådet tillhandakommet utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 19 januari 1973 har Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets yttrande skall inhämtas över upprättade förslag till

1. lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund,

2. lag om ändring i utlänningslagen (1954:193),

3. ändring i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) som lagts fram i Kungl. Maj:ts proposition 1972:132,

4. lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Förslagen, som finns bilagda detta protokoll, har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Åke Ihrfelt.

Lagrådet yttrar:

Förslaget till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

2, 3 och 5 §§

Enligt förevarande paragrafer har vissa uppgifter lagts på det centrala ämbetsverk som handhar frågor på utlänningslagstiftningens område. I utlänningslagen betecknas detta organ den centrala utlänningsmyndigheten. Enligt den av Kungl. Maj:t utfärdade utlänningskungörelsen är statens invandrarverk sådan myndighet. I förevarande paragrafer har organet angivits med beteckningen statens invandrarverk. Enligt lagrådets mening är det önskvärt att beteckningen är enhetlig i de två ifrågavarande lagarna och termen den centrala utlänningsmyndigheten från systematisk synpunkt att föredraga. Vid en eventuell omorganisation kan i så fall lagändringar undvikas. Lagrådet förordar alltså att i förevarande tre paragrafer namnet statens invandrarverk utbytes mot beteckningen den centrala utlänningsmyndigheten.

I anslutning härtill må anmärkas att den föreslagna punkten 18 i 41 § rättshjälpslagen talar om ärende hos den centrala utlänningsmyndigheten enligt förevarande lag. Bifalles ej vad lagrådet nyss förordat, synes följdriktigheten kräva, att i punkten 18 i 41 § rättshjälpslagen organet anges med beteckningen statens invandrarverk, oaktat att samma organ i punkten 9 i samma paragraf benämnts centrala utlänningsmyndigheten.

Vad angår utformningen av 3 § har Kungl. Maj:t, genom att i lagtexten angivits att utlännings varom här är fråga "får" utvisas, erhållit en diskretionär prövningsrätt huruvida beslut om utvisning skall meddelas. Sådan prövningsrätt föreligger ej i den situation som avses i 1 §.

8 §

Den föreslagna lagen avser att ge myndigheterna vidgade befogenheter att hindra utlännningar att komma in i riket eller att avlägsna dem härifrån. Det kan hävdas att därav icke följer att Kungl. Maj:t skulle vara betagen möjligheten att medge att utlännning får vistas i riket trots att förutsättningar för tillämpningen av lagen är för handen. Mot detta talar det starka betonandet av att avvisning "skall" ske i fall som avses i 1 §. Lagen skiljer sig på denna punkt från avfattningen av utlänningslagen. På grund av hänvisningen till bestämmelser i utlänningslagen kommer hinder mot verkställighet av beslut om utlännings befordran från riket att föreligga i vissa fall. Föredragande statsrådet har anfört att starka humanitära skäl i undantagsfall kan tala för att verkställighet ej bör ske även i fall då utlännningen ej kan betraktas som politisk flykting. För att Kungl. Maj:ts befogenhet att i sådant fall -- i vilket hinder mot verkställighet icke kan sägas föreligga -- förordna, att verkställighet ej skall ske, skall komma till klart uttryck torde stadgandet i första stycket i förevarande paragraf böra omformuleras.

Lagrådet förordar, att paragrafens första stycke ges lydelsen: "Meddelar Konungen -- -- -- (1954:193) sägs hinder mot verkställighet av beslutet eller föreligger eljest särskild anledning att verkställighet ej bör äga rum, skall förordnas att verkställighet tills vidare ej får ske".

Ändras första stycket på sätt nu angivits, bör i andra stycket stadgas, att beslut om avvisning eller utvisning enligt denna lag eller förordnande att verkställighet av sådant beslut ej får ske skall omprövas när anledning förekommer därtill.

11 §

Enligt förslaget har bland de åtgärder som kan företas med stöd av 10 § första stycket ansetts böra ingå kroppsbesiktning. I konsekvens härmed torde förevarande paragrafs andra stycke böra utformas så att möjlighet finns till kontroll även av sådan sluten handling som kan ha påträffats vid kroppsbesiktning.

Förslaget till ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Därest vad lagrådet förordat vid 2, 3 och 5 §§ förslaget till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund ej biträdades, bör i punkt 18 av 41 § uttrycket centrala utlänningsmyndigheten utbytas mot statens invandrarverk.

Övriga lagförslag

Förslagen lämnas utan erinran.

Vid protokollet:
Ingrid Hellström

Utdrag av protokollet över justitieärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 23 februari 1973.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, NILSSON, LUNDKVIST, ODHNOFF, MOBERG, NORLING, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON, FELDT.

Statsrådet Lidbom anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets yttrande över förslagen till

1. lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund,

2. lag om ändring i utlänningslagen (1954:193),

3. ändring i det förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) som lagts fram i Kungl. Maj:ts proposition 1972:132,

4. lag om ändring i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Lagrådet har i sak inte haft något att erinra mot förslagen. De lagtekniska påpekanden som lagrådet gjort bör beaktas. Även i övrigt behövs vissa redaktionella ändringar som inte föranleder någon kommentar.

I detta sammanhang vill jag ta upp ytterligare en fråga. I min anmälan av remissen till lagrådet omtalade jag att det i årets statsverksproposition (prop. 1973:1 bil. 4 s. 50–51) beräknats medel för ytterligare femton polismanstjänster i de polisdistrikt där de tre största flygplatserna är belägna. I mitten av maj beräknas en särskild hall tas i bruk för chartertrafiken på Arlanda flygplats. Den nya hallen kommer att ligga ca 2,5 kilometer från den nuvarande stationsbyggnaden på Arlanda. På grund av avståndet mellan den nuvarande stationsbyggnaden och den nya charterhallen behövs särskild polispersonal för pass- och säkerhetskontroll i den nya hallen. Jag beräknar att det behövs tio nya polismanstjänster för ändamålet när den nya hallen tas i bruk. Med anledning härav behövs under anslaget Lokala polisorganisationen: Förvaltningskostnader under budgetåret 1973/74 632 000 kr. utöver vad Kungl. Maj:t föreslagit i prop. 1973:1 (bil. 4).

Under återopande av vad jag nu har anfört hemställer jag att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

dels att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar,

dels att till Lokala polisorganisationen: Förvaltningskostnader för budgetåret 1973/74 under andra huvudtiteln (p B 6) anvisa ytterligare 632 000 kr.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj: Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten